

Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115535544>

CAI
EØ
-576



CANADA

1986

STATUTORY REPORT

OF THE CHIEF ELECTORAL OFFICER
OF CANADA





CANADA

1986

STATUTORY REPORT

OF THE CHIEF ELECTORAL OFFICER
OF CANADA

AS PER SUBSECTION 59(1)
OF THE CANADA ELECTIONS ACT



1986

STATUTORY REPORT

OF THE CHIEF ELECTORAL OFFICER
OF CANADA

IN THE REPORT ON THE
ELECTIONS OF 1985



The Chief Electoral Officer
Le Directeur général des élections

OTTAWA, Ontario K1A 0M6

September 22, 1986.

The Honourable John W. Bosley, B.A., M.P.
Speaker of the House of Commons
OTTAWA, Ontario
K1A 0A6

Dear Mr. Speaker:

I have the honour to submit my report on the administration of my Office for the period beginning November 9, 1984 to the present time.

This report is submitted in accordance with subsection 59(1) of the Canada Elections Act.

Respectfully yours,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'J.-M. Hamel', with a large, stylized flourish extending from the bottom left.

J.-M. Hamel.

TABLE OF CONTENTS

Chapter	Page
1 Introduction	1
2 Main Activities Since 1984	2
Public Information Program	2
— Elections Canada identifier	2
— Survey on non-voting	2
— 1986 — a planning year	3
Election administration	3
— Office automation	3
— Planning and budgeting system for returning officers	4
Readjustment of electoral boundaries	4
Activities on the international scene	4
3 Compliance and Enforcement of the Act	6
1979 and 1980 general elections: outstanding cases	6
1984 general election: investigations and prosecutions	6
Election expenses returns of candidates and parties	10
Review of election expenses legislation	10
4 Conclusion	11
Appendix	12
Letter from Mr. Jacques Charpentier, official agent	12

1

INTRODUCTION

My last report to the Speaker of the House of Commons covered the period from December 15, 1983 to November 9, 1984. However, on November 26, 1985, I submitted a special report which included a number of suggested topics for legislative review, as well as recommendations for specific changes to the electoral process over and above those I had submitted in 1984. The report was entitled *Proposed Legislative Changes* and was referred to as a *supplementary* report, because it was not being tabled at the beginning of a new session of Parliament.

I am pleased to report that almost all of my concerns, as well as a few issues which I did not raise, are dealt with in two places. One is the government's *White Paper on Election Law Reform*, tabled in the House on June 26, 1986 and the second is the request of the then President of the Privy Council of that same date for my advice on a number of key issues relating to election expenses, enforcement and adjudication of offences under the *Canada Elections Act*.

The White Paper was referred to the Standing Committee on Elections, Privileges and Procedure for its consideration, however, it was not dealt with before Parliament was prorogued on August 28th. The results of my own study of the aforementioned issues will be transmitted to the President of the Privy Council during the month of September. I remain hopeful that the House of Commons will, once again, refer the White Paper to the Standing Committee with all speed at the start of the new session of Parliament.

The report I am submitting here does not contain any further recommendations for changes to the legislation but, in accordance with subsection 59(1) of the *Canada Elections Act*, contains an account of those activities of my Office which have been undertaken since the submission of my last *statutory* report (in 1984) and which I consider should now be brought to the attention of members of the House of Commons at the start of this new session.

MAIN ACTIVITIES SINCE 1984

PUBLIC INFORMATION PROGRAM

At election time, my Office undertakes a comprehensive program in the media to inform electors of their democratic rights, of how to safeguard those rights and of the various opportunities for voting which are available to them. During most of the same period, this voter information program is competing for the attention of electors with paid advertising sponsored by the political parties and candidates for election. In light of this situation, it is perhaps not surprising that three successive post-election surveys have revealed a low level of public awareness of the electoral process and of the role and mandate of my organization. With the adoption of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, and, more specifically, the democratic and equality rights sections, Canadians have come to expect the information they need to exercise their franchise.

Consequently, we have given additional importance to our public information program. Since the 1984 general election, we have tried to take advantage of opportunities to promote awareness of the electoral system through the distribution of our publications, the provision of a permanent toll-free telephone number, media interviews, speeches to service clubs, visits to university campuses and participation in citizenship ceremonies.

In 1985, we commemorated the 65th anniversary of the creation of my Office. Indeed, it was on July 1, 1920 that the *Dominion Elections Act* was given royal assent. This landmark piece of legislation laid the foundation for the election process as we know it today. Through activities such as a parliamentary reception, a historical exhibit, an open house and a special citizenship ceremony on Canada Day, we sought to create a better understanding of our electoral system, recognized as one of the most democratic in the world. I would be remiss if I did not express my appreciation to the following persons and organizations, who graciously gave their time and success: the staff of the Speaker of the House of Commons, the Library of Parliament, the Secretary of State Department, the Canadian Government Expositions Centre, the Public Archives and National Library of Canada.

I am convinced that, by communicating in this way with our clientele during the relative calm of the period between elections, we can ensure improved receptiveness

of the vitally important voter information program which I undertake at each election, thereby obtaining better value for the money spent on our information programs.

ELECTIONS CANADA IDENTIFIER

Following the release of the results of the 1984 post-election survey, I concluded that the lack of public awareness of my organization might have resulted, at least in part, from the multiplicity of identifiers which we were using in our various dealings with the public at large, for example, *The Chief Electoral Officer*, *The Office of the Chief Electoral Officer*, *The Office of the Commissioner of Canada Elections*, and *Elections Canada*. After careful consideration of the consequences, I therefore decided to adopt one bilingual identifier for the Office, *Elections Canada*, which is now being used on letterhead, publications, media materials and all other documentation intended for public consumption, with the exception of the reports I am required to publish pursuant to the *Act*. This name, combined with the black 'X' and red maple leaf has been our registered logo under the *Trade Marks Act* since July 1976 but, until recently, had been used only on a selective basis in combination with the other identifiers mentioned earlier. The logo is now also being reproduced in other colours (illustrated below) depending on the use to which it is applied.



SURVEY ON NON-VOTING

Surveys which I had commissioned following the last three general elections indicated that there is a 'hard core' of less than five percent of the electorate who never vote. However, at federal elections over the last 20 years, some 25 percent of eligible electors have not voted. The question has been raised therefore as to the reasons why the remaining 20 percent of the electorate has not been exercising their

right to vote. I became most concerned to know whether these people are not voting because of some deficiency in the administrative arrangements for registration and voting or in communications at election time.

Interestingly, these questions resurfaced at the communications conference for election administrators which my Office hosted last April. Each of three invited guests on a media panel felt that Canada's chief electoral officers should play a role in actively promoting the importance of voting, although I may say that this is not a position which I or my provincial colleagues have taken to date.

Therefore, in June of this year, I commissioned a new survey to investigate the reasons why people do not vote in federal elections. The results indicated that very few respondents attribute not voting to 'administrative' reasons. Indeed, the survey revealed that further improvement of voting and registration facilities would make little difference to the participation of frequent non-voters. In addition, although many cited 'political' reasons, the greatest number of non-voters appear to be plainly apathetic.

In light of this recent survey, I remain of the opinion that my Office should not become involved in *directly* attempting to increase voter participation by trying to convince electors of the 'personal benefit' in voting. However, I do believe that it may be worthwhile to explore ways of reducing the 'personal costs' which our citizens may perceive in voting and which may now be preventing them from exercising their franchise.

In this latter respect, besides making a continuing effort to make registration and voting more accessible to the electorate as a whole, I believe that an *on-going* complementary information program is essential in order to create a better awareness of the election process in general. A well-designed voter information program may or may not improve voter participation; however, it will help to eliminate voters' frustrations and reduce the burden on election officials.

1986 — A PLANNING YEAR

In light of the comments expressed earlier in this section about the public information programs of my Office, the year 1986 is serving to chart the course of our voter information program leading up to the next general election.

It was in this context that on April 1 and 2, 1986 my Office hosted a Communications Conference for Election Administrators. The theme of the two-day Conference was *Elections and the Right to Know*. Its purpose was to exchange ideas with our provincial and territorial counterparts on the role of election administrators in informing Canadians about the exercise of their democratic rights and the means at our disposal to disseminate that information.

A total of nine jurisdictions were represented. The Conference brought to the fore some common concerns among election administrators. One of these was the need to better inform first-time voters, including new Canadians and young voters, about their newly-acquired right to vote and the opportunities they will have to exercise that right. Specific attention was given to the teaching of the electoral process in Canadian schools. With the low level of awareness noted among youth, election administrators are considering increasing their support for the efforts of the «informers», that is, the curriculum administrators, textbook authors and teachers, who play a key role in introducing young Canadians to the electoral system. A committee was formed to examine possible individual or joint actions in this area. It will report to the Conference of Chief Electoral Officers which will be held in Ottawa in July, 1987.

In addition to the communications conference and our participation on the education committee, my staff has been closely monitoring communications programs similar to our own at the national, provincial and municipal levels in order to determine possible areas for improvement. We are currently reviewing our past experience with a view to planning a number of carefully designed initiatives between now and the next general election. As was stated at the outset, the objective will be to increase awareness of the electoral system in order to ensure improved receptiveness of the important messages we will be transmitting to voters during the election period.

ELECTION ADMINISTRATION

Since my last statutory report was submitted, my Office has been carrying out research into two new avenues of support for the administrative conduct of elections, namely, computerization and a planning and budgeting system for returning officers. Following is a status report on these two areas of activity.

OFFICE AUTOMATION

We are currently examining the feasibility of introducing modern technology into the administration of the several different aspects of our federal electoral system. As a result of that examination, my staff is now actively pursuing the application of computer technology in carrying out my statutory responsibilities.

During this period, I contracted with a firm of computer consultants to assist in identifying and developing over 30 election-related systems and in selecting the appropriate computer hardware to carry these systems. As a result, by mid-1986 a mini-computer cluster and 33 remote terminals were installed at Elections Canada headquarters in Ottawa.

It is anticipated that the use of this state-of-the-art technology will not only improve productivity but will also facil-

itate, through the use of a national communications network, rapid and efficient communications with returning officers during election periods. I would expect that this, in turn, will result in an improved level of service provided to the electorate.

PLANNING AND BUDGETING SYSTEM FOR RETURNING OFFICERS

It has been evident for some time now that the increasing complexity of the returning officer's job has necessitated more and more careful planning of resources, both human and financial, on the part of the returning officer. However, while providing returning officers with basic training and general advice regarding planning and budgeting, my Office has not, until now, developed any detailed tools to assist the returning officers in this managerial task.

To address this need, the Bureau of Management Consulting of the Department of Supply and Services was engaged this year to identify the problems encountered by returning officers in assuming their financial responsibilities and to design a planning and budgeting system for them. The proposed system will offer two key advantages to the returning officer. First, it will permit him or her, on the basis of a previously submitted budget, to obtain from my Office prior approval of certain financial decisions before the election period begins, thereby eliminating the need to obtain telephone approval after the writ has been issued. Secondly, the system will provide the returning officer with the essential criteria and background financial information to allow him or her to effectively plan how many and what type of human resources will be necessary to carry out the various clerical tasks involved in operating his or her office during the election period.

It is hoped that the planning and budgeting system will be fully operational before the next general election. The challenge facing us is to develop a system that will provide a useful planning and controlling tool, while at the same time not overburdening the returning officer with unnecessary paperwork. I am confident that such a system will be in place soon.

READJUSTMENT OF ELECTORAL BOUNDARIES

When Bill C-74 was proclaimed into force last March 6th, the *Constitution Act* and the *Electoral Boundaries Readjustment Act* were amended to provide for a new formula for calculating representation in the House of Commons and for a new readjustment of electoral boundaries. As a result, in May 1986, ten new electoral boundaries commissions, one in each province, were appointed to establish the boundaries of the 295 electoral districts resulting from the application of the new formula. Thus the work of the boundaries

commissions, which had started in the spring of 1982 but had never been completed, was superseded, including the boundaries they had proposed for 310 districts at the time.

Since May 1986, my Office has been providing technical and administrative assistance to the ten commissions, the bulk of whose work will be completed during 1986. Technicians with mapping skills have been assigned to each commission and administrative support is supplied from Elections Canada headquarters.

Barring any unforeseen delays, the *final* reports of all the boundaries commissions are expected to be tabled in the House of Commons before the end of March 1987. This will mean that the commissions' work will be completed one month prior to the maximum time period prescribed by law for this part of the process.

Once the new boundaries take effect by way of a representation order, hopefully by mid-summer of 1987, the results of the 1984 general election will be transposed, on a poll-by-poll basis, into the new electoral districts, in order to establish which political parties will have the right to designate urban enumerators and revising agents in each district at a general election held on the new boundaries. (The new boundaries can apply only if the election is announced at least one year after the representation order is proclaimed.)

At the start of the readjustment exercise this year, my Office issued a new publication: *Representation in the Federal Parliament*. This new brochure, which contains several charts and graphic representations, explains in layperson's language the various steps in the readjustment process, together with the underlying principles of representation in the House of Commons. Copies of the brochure have been provided to the electoral boundaries commissions for their use and also to parliamentarians. I am pleased to be able to report that the publication has been very favourably received to date.

ACTIVITIES ON THE INTERNATIONAL SCENE

Since I submitted my last statutory report, my Office has played an increasingly active role in observing elections abroad on behalf of the government of Canada. In November and December 1985, two senior members of my staff joined the official observer teams in Guatemala and Honduras. This followed our participation on official observer teams in 1984 in El Salvador and in Zimbabwe in 1980.

It is evident that this is a legitimate activity for my Office to be involved in, given the collective experience of the Elections Canada organization in administering the

democratic process in this country. I fully endorse this type of participation and will be pleased to consider any future involvement should the need arise.

My Office also continues to perform a consultative role not only for other jurisdictions in Canada, both provincial and municipal, but for foreign delegations seeking to improve their own electoral systems.

In April of this year, I was pleased to receive and host the members and staff of a royal commission from New Zealand who were spending a week in this country in an information-gathering exercise. The royal commission on electoral reform was headed by the Honourable Mr. Justice J.H. Wallace, who also heads the New Zealand human rights commission. While they met with a wide-ranging group of people outside of my Office, including representatives of the political parties, academics, journalists and native

leaders, I think it is fair to say that their primary focus in visiting Canada was to obtain information about the workings of our election expenses legislation and voter registration and redistribution processes. In that respect, I understand that the royal commission was more than satisfied with their meetings.

In recent years I have also made regular visits to the U.S.A. where I sit as a member of an advisory committee to the National Clearinghouse on Election Administration of the Federal Election Commission and as a member of the Council on Governmental Ethics Laws. During 1985, I also took part in a symposium on "Legislative Districting" at the University of California in Los Angeles. This invitation reflected the continuing interest that Americans have in our electoral system, particularly in such areas as voter registration and the readjustment of electoral boundaries.

COMPLIANCE AND ENFORCEMENT OF THE ACT

Under subsection 70(3) of the *Canada Elections Act*, I am required to appoint a Commissioner of Canada Elections who, under my general supervision, is responsible for ensuring that the provisions of the *Act* are complied with and enforced.

The policy which I established with the Commissioner at the beginning of his mandate was that all legitimate complaints, as well as all cases where there were various indications that the *Act* might have been violated, would be investigated promptly and that he would give his consent to prosecute (a requirement under the *Act*) only in those cases where he believed that it would be in the interests of justice and the public interest to do so and where the prosecution would likely succeed.

Consequently, all cases which merit investigation are referred to an investigator retained by the Commissioner or the R.C.M. police. Counsels retained by the Commissioner review the results of such investigations and make recommendations regarding prosecution.

The following is a report on the activities of the Commissioner of Canada Elections since my 1984 Statutory Report was submitted.

1979-1980 GENERAL ELECTIONS: OUTSTANDING CASES

The 1979 general election case involving a candidate who was granted an absolute discharge on March 4, 1983, even though he had previously been found guilty of having

exceeded his spending limits and of having knowingly filed a false return respecting election expenses (a corrupt practice) has now been concluded. The appeal court has refused to overturn the trial judge's decision to grant an absolute discharge.

The charge against the candidate who failed to submit a return respecting election expenses following the 1980 general election but who could not be located for prosecution has been withdrawn. The accused, who now resides in another country, will likely not come back to Canada in the foreseeable future.

1984 GENERAL ELECTION: INVESTIGATIONS AND PROSECUTIONS

With respect to activities relating to the 1984 general election, a total of 541 cases required attention. Those cases gave rise to 567 possible infractions concerned with the sections listed below. Some surfaced in the form of complaints, while others came to light as the result of internal review procedures. There have been 114 prosecutions so far. Of that number, 82 related to violations of section 67, which deals with the sale of alcoholic beverages while the polls are open on polling day. It will be recalled that I have, on a number of occasions, recommended the deletion of that section from the *Act*.

The following chart gives a breakdown by section and topic of the various cases dealt with by the Commissioner as of August 31, 1986. It includes those cases referred to in Chapter 5 of my 1984 Statutory Report.

ALLEGED OFFENCES BROUGHT TO THE ATTENTION OF THE COMMISSIONER AND RELATED SECTION OF THE ACT

	Number of cases	Closed*	Under investigation	Prosecutions	Convictions	Appeal	Acquittal or withdrawal during prosecution
2 Definition of election expenses: use of householder	19	19	0	0	0	0	0
13.6(a) Party failing to transmit fiscal return on time	3	3	0	0	0	0	0

**ALLEGED OFFENCES BROUGHT
TO THE ATTENTION OF THE
COMMISSIONER AND
RELATED SECTION OF THE ACT
(CONT'D)**

	<i>Number of cases</i>	<i>Closed*</i>	<i>Under investigation</i>	<i>Prosecutions</i>	<i>Convictions</i>	<i>Appeal</i>	<i>Acquittal or withdrawal during prosecution</i>
13.7 Advertising during the blackout period by registered party	14	14	0	1	1	0	0
18 Enumerators and revising officers failing to properly carry out their duties	6	6	0	0	0	0	0
21(4) Candidate signing nomination form knowing he/she is not eligible	1	1	0	0	0	0	0
23 Candidate giving false information on nomination papers	1	1	0	0	0	0	0
29 Alleged political partisanship in the appointment of D.R.O. by the returning officer	2	2	0	0	0	0	0
40(7) Elector not providing sufficient identity at the poll	1	1	0	0	0	0	0
45(22) Failure to provide polling facilities to electors confined to sanitorium, etc.	3	3	0	0	0	0	0
48 Employers failing to observe provisions of section requiring that employees be allowed four consecutive hours to vote	54	53	1	1	1	0	0
50 Partisan activity in or near a polling station	2	2	0	0	0	0	0
61.1** Exceeding spending limit by candidate or official agent	18	14	0	4	0	1	0
61.2 Advertising during the blackout period by candidate	34	34	0	0	0	0	0
61.2(3) Spending more than maximum allowed for notices of nomination meetings	6	6	0	1	1	0	0
62(3) Person ineligible to act as official agent	1	1	0	0	0	0	0

**ALLEGED OFFENCES BROUGHT
TO THE ATTENTION OF THE
COMMISSIONER AND
RELATED SECTION OF THE ACT
(CONT'D)**

	<i>Number of cases</i>	<i>Closed*</i>	<i>Under investigation</i>	<i>Prosecutions</i>	<i>Convictions</i>	<i>Appeal</i>	<i>Acquittal or withdrawal during prosecution</i>
62(6) Payment of election expenses otherwise than through or by an official agent	13	10	0	13	10	0	0
62(6.3) Failure to return unused receipt forms within time prescribed	24	24	0	0	0	0	0
62(12) Failure to pay campaign expenses within four months	3	3	0	0	0	0	0
62.1(5) Failure of auditor to state the return did not reflect the financial transactions fairly	1	1	0	1	0	0	1
63(5.4) Failure to transfer campaign surplus within time prescribed	75	75	0	0	0	0	0
63(9)** Late filing by candidate or official agent	109	108	0	6	2	1	4
63(10) False declaration in election expenses return	31	29	0	2	0	0	0
65 Offences dealing with ballot box or paper	2	2	0	0	0	0	0
67 Sale of liquor on polling day	82	82	0	82	73	0	9
68 Voting when not qualified	6	6	0	0	0	0	0
70(1) Failure by election officer to comply with the <i>Act</i>	5	5	0	0	0	0	0
70.1(1) Third party advertising	5	5	0	0	0	0	0
70.1(2) Political party incurring expenses on behalf of candidate	2	2	0	0	0	0	0
71 Disrupting public meetings during an election	2	2	0	0	0	0	0
72 Failure to identify printed material	15	15	0	0	0	0	0

ALLEGED OFFENCES BROUGHT TO THE ATTENTION OF THE COMMISSIONER AND RELATED SECTION OF THE ACT (CONT'D)	Number of cases	Closed*	Under investigation	Prosecutions	Convictions	Appeal	Acquittal or withdrawal during prosecution
73 Defacing or removing signs of a candidate	17	17	0	3	2	0	1
75 Publishing false statement re: character or conduct of a candidate	4	4	0	0	0	0	0
91(6)(a) Insufficient provision for level access stations at advance polls	1	1	0	0	0	0	0
97(2) Interference by election official with the voting in the office of the returning officer	1	1	0	0	0	0	0
99 Broadcasting election matters outside Canada by third parties or candidates	1	1	0	0	0	0	0
105 Premature publication of election results	3	3	0	1	0	0	1
Total***	567	555	1	115	90	2	16

NOTES:

*Some files were closed because:

- a) the complaint revealed no offence known to law;
- b) the evidence was so marginal as to make further action unjustified; or
- c) the evidence available did not justify prosecution.

** Offences under sections 61.1 and 63 will normally involve a prosecution of both the candidate and official agent.

*** An additional nine complaints which did not deal with matters under the *Canada Elections Act* were also received. Since these complaints did not relate to matters within the jurisdiction of the Commissioner, they were not included in the above chart.

ELECTION EXPENSES · RETURNS OF CANDIDATES AND PARTIES

Prior to the 1984 general election, I decided that all candidates' returns respecting election expenses coming within 95 percent of the authorized limits and the returns of registered political parties would be subjected to a detailed audit. I further decided that a random sampling of returns (every tenth return – regardless of the amount of expenses incurred) would also be subjected to a detailed audit. These auditing procedures were adopted with a view to ensuring that public funds expended in the form of reimbursements to candidates and parties would be dispensed properly.

The workload generated by these new procedures was much greater than anticipated. As a result, more files than ever were transferred from the Election Financing Branch, where the initial audits were conducted, to the Commissioner of Canada Elections for his consideration.

It is important to remember that the election financing provisions of the *Act* pertaining to parties and candidates (including the reimbursement provisions) came into effect only after the 1974 general election. Although they were applied at a number of by-elections held during the Thirtieth Parliament, they were only really tried for the first time at the general election of 1979. The 1980 general election followed shortly thereafter. Our experience in this area at these two back-to-back elections and at the last general election has convinced us that audit procedures are a necessary part of the system laid down by Parliament and should be maintained at future elections. They are also essential to carry out the mandate I was given by Parliament to ensure, through the Commissioner, compliance with the *Act*. Moreover, audit reviews tie in very closely with the principles of disclosure and openness on which our present-day electoral system is based.

REVIEW OF ELECTION EXPENSES LEGISLATION

A number of problems relating to the election expenses provisions of the *Act* came to light during the course of the 1984 general election and in the months following. These problems arose because the legislation does not appear to be adequate in some areas. Further instances, where the legislation is either silent, unclear or difficult to interpret,

made the task of providing advice to political parties and to candidates difficult.

For example, the present definition of *election expenses* is so vague and imprecise that its application to various sections of the *Act* has become extremely difficult. Problems relating to pre-writ expenses, the principle of direct promotion of or opposition to a candidate or a political party (third party advertising), the monies paid to agents and campaign workers, fund raising, opinion surveys and the use of capital assets, to name but a few, must be looked at and clarified before the next election. Such clarification is essential in order that the system be readily understandable to those who participate in it, and that it does not lend itself to variation in interpretation. It must also provide for the degree of fairness anticipated by the legislators who created it in 1974.

In this respect, therefore, a series of discussions was held with candidates and official agents during and since the 1984 general election. Drawing on this experience as well as the results of an extensive audit review of the election expenses returns of candidates following the 1984 election, a list of points requiring attention was drawn up and, earlier this year, was placed before the ad hoc committee of representatives of those political parties which are themselves represented in the House of Commons.

On June 26, 1986, the same day that he tabled the *White Paper on Election Law Reform* in the House, the then President of the Privy Council, the Honourable Ray Hnatyshyn, referred to me, for my advice, separately, a number of matters relating to election expenses and the enforcement and adjudication of offences under the *Canada Elections Act*. As requested, I shall be submitting my report during the month of September.

In preparing my advice on these matters, I have made a point of consulting with all eleven registered political parties to obtain their views on the issues at hand. Furthermore, I will also include in my review several other matters which were contained in my last three statutory reports to the House of Commons but which were not covered by the government's recent White Paper. In order to preserve and maintain a healthy electoral system, it is to be hoped that all of the aforementioned matters relating to election expenses, enforcement and adjudication of offences will soon be the subject of new legislation.

4

CONCLUSION

The readjustment of electoral boundaries now in progress will have a significant impact on my Office, as well as on the organizational planning of the political parties, in preparing for the next election.

Firstly, some 300 returning officers will have to be selected and appointed by the Governor in Council as soon as possible after the proclamation of the representation order in the summer of 1987. Following this, my staff and I will have to undertake an intense period of training activities in order that election officers will be properly prepared to conduct the next election. I would anticipate that the training sessions alone will occupy some 30 weeks of my staff's time and, taken together with the associated activities, such as course development and administrative, travel and financial arrangements, could account for in excess of 40 weeks of our time.

Amendments to the *Canada Elections Act*, anticipated by the government's recent White Paper and expected to be passed into law before the next election, will also have a major impact on all the operations of my Office. Besides the training of the newly-appointed returning officers mentioned above, the 282 returning officers who are currently in place will have to be fully briefed on the changes that will be made to the *Act*, in the event that a general election is held before the new electoral boundaries come into effect. Indeed, for a number of months, the entire planning for the next election will have to be conducted on the present set of electoral maps as well as on the new one.

A major exercise flowing from the readjustment of the boundaries, once they are known, will determine which

political parties will have the right to nominate urban enumerators and revising agents at the next election, a right normally given in the *Act* to the *candidates* who came first and second in the electoral district at the previous election. This exercise, which is known as the *transposition of votes*, will reconstruct the results of the 1984 general election, poll by poll, on the basis of the new boundaries. It will be one of the first major projects to be undertaken using our own computer installation.

The political parties themselves, of course, will also be faced with a tremendous challenge to ready themselves, from an organizational point of view, for the next general election. The ramifications of the boundaries readjustment alone are major if one considers the conversion of the existing 282 constituency associations into 295 new associations and the accompanying financial arrangements that will have to be made.

There is no doubt that we are entering into a very active and crucial period. Not only will Elections Canada be faced with a massive task of reorganization between now and the next general election, but so will the political parties. As I mentioned in my Supplementary Report to Parliament in 1985, the time available to us all for that reorganization is short if everyone is to be properly prepared. However, I am still confident that, if the deadlines are met as they have been laid down, we will be able to go into the next election with an electoral map which allows for a much fairer representation of the population in the House of Commons and a statute that more closely conforms to the needs of the electorate and the intent of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

APPENDIX

(Translation from French)

Sainte-Foy, Quebec
December 29, 1984

Mr. Jean-Marc Hamel
Chief Electoral Officer
440 Coventry Road
Ottawa, Ontario
K1A 0M6

Dear Mr. Hamel:

Pursuant to section 59(2) of the Canada Elections Act, I would like to make a number of constructive comments and suggestions. Rest assured that this is not a complaint about the conduct of the election; on the contrary, I want to take the opportunity to say that each time I had to contact your staff in Ottawa or Ste-Foy, I received clear, complete and rapid answers.

PUBLICATIONS

I had at my disposal the Canada Elections Act (1984 edition) and the Guidelines and Procedures Concerning Election Expenses (1984 edition), as well as A Guide for the Auditor of a Candidate in a Federal Election, which I received during the campaign and which was extremely useful in preparing me for the audit. The auditor greatly appreciated being able to refer to this work to assist him in his duties. In light of the experience gained during the last campaign, the Guidelines will certainly be reviewed and refined. I often found in them the answers to questions and problems that arose.

LIMITS ON ELECTION EXPENSES

Sections 61.1(2), (2.1) and (2.2) of the Act specify the method for calculating the limits on election expenses. These calculations are made on the basis of the preliminary list; however, all electors, including those who are registered during the revision period, must be able to be contacted by the candidates or receive publicity or other types of information. Moreover, if an enumeration is not properly done or takes place when large numbers of people are away on holidays, the results may be very detrimental to all candidates, especially in urban areas where people do not know their neighbours. In the more stable rural regions, enumeration procedures are more simple.

Take the riding of Louis-Hébert as an example:		
	Preliminary list	Final list
Number of Electors	75,801	79,180
Calculation of Limits:		
15,000 × 1.00	15,000	15,000
10,000 × .50	5,000	5,000
Remainder × .25	12,700	13,545
	32,700	33,545
After Application of the Factor 1.318	43,098	44,212

Note that in our case the territorial area factor did not apply.

LISTS OF ELECTORS

Election workers begin contacting the electors as soon as they receive the preliminary lists. During these contacts they add telephone numbers and indicate whether an elector will be absent, his or her feelings about the candidate, any requirements for special services to facilitate voting, such as arrangements for rides or baby-sitters, and so forth.

On polling day, the revised list has to be used. The candidate's representative at the polling station informs his committee of the people who have voted, using the numbers on the final list.

Since the final list, after the addition and deletion of names, is made up into a new list, it follows that the elector numbers on it do not match those on the preliminary list.

Through maximum use of the latest information management methods, such as EDP and office automation, it would be possible to keep the list constantly up to date. If a name had to be struck off a list, the word "deleted" would appear opposite the number against which the elector had been listed. If names had to be added, this would be done after the last number used on the preliminary list. With EDP and office automation, entries could be changed or added more quickly and easily than by beginning all over again, and the risk of error or omission would be reduced accordingly.

ELECTION EXPENSES

- a) Representatives: During the campaign, we discovered that a reasonable amount paid to a representative at a polling station was not an election expense for purposes of establishing the limit and eligible for reimbursement. The Guidelines should deal with this question in detail for the next election.
- b) Directory Assistance: From region to region, the telephone companies distribute the new directories at quite different times. If an election is called after May 1 or July 1 and polling day comes before the new directories are distributed, the political organizations have to make extensive use of directory assistance to find the voters' telephone numbers. This year, each request cost sixty cents; in our case, this amounted to almost \$450.00. Since candidates and official agents are not responsible for the date of the election, the date for distributing the new directories or the dates

on which people move, I suggest that this expense be subject to a choice by the official agent. In other words, he or she could classify it either as an election expense included for purposes of establishing the limit and eligible for reimbursement, or as some other expense not so included and hence not eligible for reimbursement.

F-206 REPORT

We received a model of this report with a batch of examples; this document was very useful. I have no comments on parts 1, 2, 3, 4, 5 and 8. With respect to part 7, I suggest that a column entitled "amount received" be added to the right of "amount paid", in order to make it possible to balance it with part 6. I further suggest that part 6 become, in part, a statement of receipts and disbursements containing the following columns:

- date
- details (name of supplier and so forth)
- number of cheque or voucher
- bank - deposits
- bank - cheques
- discounts - free services
- publicity (one column could be sufficient and a "T" or an "R" could be indicated beside the amounts paid for television and radio)
- salaries - wages
- office expenses
- travel (other than candidate's)
- miscellaneous
- candidate's expenses listed by the official agent
- amount not included in election expenses - loan repayments
- amount received - contributions, interest, loans

For your information, I set up a complete statement of receipts and disbursements for use in conjunction with the F-206 workbook which you sent me and which was very useful. With a statement of receipts and disbursements, I was better able to follow the bank account, the campaign budget, the expense limit, contributions, loans and loan repayments. I made cumulative monthly totals and balanced the record each month to ensure that the cheques issued had been cleared by the bank, and so forth.

OFFICIAL AGENT

The position of official agent for a candidate is a temporary one; quite often a person is an official agent only once in his or her life, and usually the agent works for the candidate free of charge, so ways must constantly be sought to ease the task. In conclusion, I would like to point out that I received excellent co-operation on the part of my candidate, her legal counsel, campaign organizers, the auditor and all your staff.

(signed)
Jacques Charpentier
Official agent for
Suzanne Duplessis

retracer les numéros de téléphone des électeurs et cette année il en coûtait 60 pour chaque demande. Dans notre cas il nous en a coûté près de \$450.00. Comme les candidats et agents officiels ne sont pas responsables du choix de la date du scrutin et de la date de distribution des nouveaux annuaires ni des dates de déménagement, je suggère que cette dépense puisse être sujette à un choix par l'agent officiel. C'est à dire qu'il pourrait la classer comme dépenses d'élection sujette au remboursement et grevant le "Plafond" ou être indiquée comme autre dépense non sujette au remboursement et ne grevant pas le "Plafond".

RAPPORT F-206

On nous avait remis un "modèle" de ce rapport avec un lot d'exemples. Ce document a été très utile. Sur les parties 1-2-3-4-5-8 je n'ai aucune remarque à formuler. En ce qui concerne la partie 7, je suggère d'y ajouter une colonne intitulée "montant reçu" à droite de "montant payé" afin de pouvoir la balancer avec la partie 6. En ce qui concerne la partie 6 je suggère qu'elle devienne partielement un "Caisse Recettes-Déboursés" comportant les colonnes suivantes:

- Date
- Détails (nom du fournisseur, autres)
- Numéro du Chèque ou Pièce justificative
- Banque- Dépôts
- Banque- Cheques-
- Escomptes- Services gratuits
- Publité (une seule colonne pourrait suffire et on pourrait y indiquer TR (près des montant payés en radio ou télévision)
- Salaires- Traitements
- Dépenses de Bureau
- Déplacements (autre que candidat)
- Divers
- Dépenses du candidat inscrites par l'Agent Officiel
- Montant non inclus dans dépenses électorales- Remboursement d'emprunt
- Montant recus- Contributions intérêts Emprunts contractés

Pour votre information, j'ai instauré un Caisse Recettes-Déboursés complet qui a fonctionné parfaitement avec le cahier brouillon de F-206 que vous avez fourni. Montant non inclus dans dépenses électorales- Remboursement d'emprunt

AGENTS OFFICIELS

La fonction d'agent officiel d'un candidat est temporaire, bien souvent les agents officiels ne la remplissent qu'une seule fois dans leurs vie et généralement le font bénévolement pour le candidat. C'est pourquoi on doit constamment rechercher des moyens pour leurs faciliter la tâche. En terminant j'aimerais signaler que j'ai bénéficié d'une excellente collaboration de ma candidate, de son conseiller juridique, des organisateurs de la campagne, du vérificateur et de tout votre personnel.

Jacques Charpentier

Jacques Charpentier, Agent Officiel
de Suzanne Duplessis.

a) Représentants : Au cours de la campagne nous avons appris qu'un montant raisonnable versé à un représentant au bureau de scrutin n'était pas une dépendance d'élection donc sujette au remboursement et grevant le "plafond". Il y avait lieu que les "Lignes Directrices..." traitent de cette question à fond en vue de la prochaine élection.

b) Assistance-Annuaire : Selon la région ou l'on est, les compagnies de téléphone distribuent les nouveaux annuaires à des dates bien différentes. Si l'élection est déclenchée après les 1 Mai ou 1 Juillet et que la votation survient avant que les nouveaux annuaires soient distribués, les organisations politiques doivent recourir massivement au service de "L'Assistance-Annuaire" de façon à

DEPENSES D'ELECTION

En utilisant au maximum les nouvelles méthodes modernes de gestion de l'information comme l'informatique et la bureautique il serait possible de monter des listes sans produire de décalage. Si un nom doit être radié, le mot "radié" apparaîtrait en regard du numéro où cet électeur était inscrit. Si des noms doivent être ajoutés ils le seraient après le dernier numéro utilisé sur la liste préliminaire. En bureautique et en informatique il est plus facile et plus rapide de modifier une inscription ou d'en ajouter une que de tout recommencer et les risques d'erreurs et d'omissions seraient réduits d'autant.

naître à la finale.

liste il s'en suit que les numéros d'électeurs ne concordent pas de la préliminaire finale après rajout et radiation est refondue en une nouvelle liste finale.

vant des numéros de la liste finale.

dat au bureau de scrutin avise son comité sur les voteurs ayant voté en secret.

Au jour du vote, on doit utiliser la liste "Revisée". Le représentant du candidat doit aussi garder les numéros de téléphone, si l'électeur sera absent, les sympathies de l'électeur en réception des listes préliminaires. Au cours de ce travail, ils y annotent les numéros de téléphone, si l'électeur sera absent, les sympathies de l'électeur en réception des listes préliminaires. Au cours de ce travail, ils y annotent les numéros de téléphone, si l'électeur sera absent, les sympathies de l'électeur en

LISTES ELECTORALES

Note: dans notre cas, le facteur territorial ne s'appliquait pas.

NOMBRE D'ELECTEURS		APRES APPLICATION DU FACTEUR 1.318	
79,180	75,801	43,098	44,212
CALCUL DU PLAFOND: 15,000 @ 1.00		Reste @ .25	
15,000	15,000	12,700	13,545
5,000	5,000	32,700	33,545
15,000	15,000	43,098	44,212

A titre d'exemple prenons la circonscription de Louis-Hebert:

Selon liste préliminaire Selon liste définitive

Sainte-Foy, Québec le 29 décembre 1984

M. JEAN-MARC HAMÉL, DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS,

440 Chemin Coventry,

Ottawa, Ont.

K1A 0M6

Monsieur le Directeur Général,

Conformément à l'article 59(2) de la Loi Électorale du Canada, j'aimerais porter à votre attention quelques commentaires et suggestions positives et constructives. Soyez rassuré, il ne s'agit pas de plainte au sujet de la conduite de l'élection, au contraire. Je profite de l'occasion pour signaler que chaque fois où j'ai eu à communiquer avec votre personnel à Ottawa ou à Ste-Foy j'ai obtenu des réponses claires, complètes et le tout rapidement.

PUBLICATIONS

J'avais à ma disposition une Loi Électorale du Canada (Édition 1984), Lignes Directrices et procédures concernant les dépenses d'élection (Édition 1984), le Guide de Vérification des comptes d'un Candidat que j'ai reçu en cours de campagne et qui m'a été extrêmement utile en vue de me préparer pour la vérification. Le vérificateur a grandement apprécié de pouvoir se référer à cet ouvrage en vue de compléter son mandat. À la lumière de l'expérience acquise lors de la dernière campagne, les "Lignes directrices..." seront sûrement revues et complétées. J'y ai souvent trouvé des réponses aux questions et problèmes qui se présentaient.

PLAFOND DES DEPENSES D'ELECTION

Les articles 61.1(2), (2.1) et (2.2) de la loi prescrivent la manière de calculer le "Plafond des Dépenses d'Élection". Les calculs sont établis en se basant sur la liste "Préliminaire", toutefois tous les électeurs y compris ceux qui sont inscrits lors de la révision doivent pouvoir être rejoints par les candidats ou recevoir la publicité ou autres formes d'information. De plus si l'énumération n'est pas bien faite ou qu'elle est faite à un moment où les gens sont massivement en vacances, il peut s'en suivre un préjudice important pour tous les candidats particulièrement en milieu urbain où les gens ne connaissent pas leurs voisins contrairement au milieu rural qui est plus stable et où les procédures d'énumération sont plus simples.

Le redécoupage des circonscriptions électorales aura d'importantes répercussions sur mon Bureau, ainsi que sur la planification que les partis politiques devront faire en vue de la prochaine élection.

Tout d'abord, le gouverneur en conseil devra choisir et nommer près de 300 présidents d'élection, le plus tôt possible après la proclamation de l'ordonnance de représentation au cours de l'été 1987. Ensuite, mon personnel et moi-même devons entreprendre leur formation intensive pour qu'ils soient prêts pour la prochaine élection. Je prévois que les seules séances de formation occuperont mon personnel pendant environ 30 semaines. Si l'on y ajoute les opérations connexes (préparation des cours, tâches administratives, préparatifs de voyages, arrangements financiers), je calcule que cela nous demandera plus de 40 semaines.

Les modifications à la *Loi électorale du Canada*, que pressent le récent Livre blanc du gouvernement et qui devraient être adoptées avant la prochaine élection, auront aussi une influence considérable sur toutes les activités de mon Bureau. Non seulement faudra-t-il former les nouveaux présidents d'élection mais encore informer les 282 présidents d'élection déjà en poste des modifications qui seront apportées au texte de la Loi, dans l'éventualité où la prochaine élection générale aurait lieu avant l'entrée en vigueur d'un certain nombre de mois, toute la planification de la prochaine élection devra se faire en fonction à la fois des cartes électorales actuelles et des nouvelles.

L'une des principales tâches découlant du nouveau découpage électoral consistera à déterminer quels partis politiques auront le droit de nommer des agents réviseurs et des

recenseurs urbains à la prochaine élection. Lorsque les frontières des circonscriptions n'ont pas été altérées, ce droit est dévolu, selon la Loi, aux *candidats* qui se sont classés premiers et deuxième dans leur circonscription électorale lors de l'élection *des voix*, on applique le même principe à des circonscriptions précédentes. Par une opération appelée *transposition des voix*, on applique le même principe à des circonscriptions changées. Cette opération consiste à reprendre, bureau de scrutin par bureau de scrutin, les résultats de l'élection générale de 1984, mais en fonction des nouvelles circonscriptions. Ce sera l'un des premiers grands projets pour lequel nous ferons appel à nos propres ordinateurs.

Les partis politiques auront évidemment eux aussi, un défi de taille à relever, celui de se préparer, sur le plan de l'organisation, pour la prochaine élection générale. Les répercussions du redécoupage des circonscriptions sont, à elles seules, énormes, si l'on songe qu'il leur faudra transférer les 282 associations de comté existantes en 295 nouvelles associations, sans compter tous les réaménagements financiers que cela entraînera.

Il ne fait aucun doute que nous abordons une période cruciale, bourdonnante d'activités. Elections Canada devra se réorganiser d'ici la prochaine élection générale et les partis politiques devront en faire autant. Comme je l'ai dit dans le rapport supplémentaire que j'ai présenté au Parlement en 1985, nous disposons tous de peu de temps pour nous réorganiser et pour bien nous préparer. Cependant, si nous respectons les délais que nous sommes fixés, j'ai bon espoir que nous pourrions aborder la prochaine élection avec une carte électorale qui assurera une meilleure représentation de la population à la Chambre des communes et avec un texte de loi qui répondra mieux aux besoins des électeurs et à l'esprit de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Avant l'élection générale de 1984, j'avais décidé de soumettre à une vérification approfondie les rapports des partis politiques enregistrés et les rapports de tous les candidats dont les dépenses représentaient au moins 95 % des limites permises, en y ajoutant un échantillon prélevé au hasard (à savoir un rapport sur dix, sans tenir compte du montant des dépenses engagées). Ces mesures ont été prises pour s'assurer du bon usage des fonds publics dépenses pour rembourser les candidats et les partis.

Cette décision a évidemment entraîné une charge de travail supplémentaire. Par conséquent, la Direction du financement des élections, chargée de la première vérification, a confié un plus grand nombre de dossiers qu'auparavant au Commissaire aux élections fédérales pour fins d'examen.

Souignons que, dans la Loi, les dispositions concernant le financement des élections à l'égard des partis et des candidats (y compris les remboursements) ne sont entrées en vigueur qu'après l'élection générale de 1974. Bien qu'un certain nombre d'élections partielles se soient déroulées au cours de la Trentième législature, ces dispositions n'ont pas été vraiment éprouvées avant l'élection générale de 1979, suivie d'une autre en 1980. L'expérience acquise lors de ces deux scrutins et au cours de la dernière élection générale nous a convaincus que les procédures de vérification font partie intégrante du système et qu'il faudra les répéter lors des élections futures. De plus, elles sont essentielles pour exécuter le mandat que m'a confié le Parlement d'assurer le respect de la Loi par l'entremise du Commissaire. Enfin, elles sont étroitement liées aux principes de transparence et d'accès sur lesquels repose actuellement notre système électoral.

LA RÉVISION DES DISPOSITIONS SUR LES DEPENSES D'ELECTION

Au cours de l'élection générale de 1984 et dans les mois qui suivirent, des problèmes ont surgi à propos des dispositions de la Loi concernant les dépenses d'élection en raison de certaines lacunes évidentes. Dans d'autres cas, le texte de la Loi est muet, obscur ou difficile à interpréter et il n'a pas été facile de conseiller les partis politiques et les candidats.

La définition actuelle des "dépenses d'élection" est si vague et si imprécise que son application à divers articles de la Loi est devenue extrêmement difficile. Les problèmes concernant les dépenses engagées avant l'émission du bref, le principe de l'opposition ou de l'appui direct à l'égard d'un candidat ou d'un parti politique (publique par un tiers), les sommes versées aux agents et aux travailleurs durant la période électorale, les campagnes de financement, les sondages d'opinion publique et l'utilisation d'immobilisations, entre autres, doivent être examinés et clarifiés avant la prochaine élection. Cette revue s'impose pour faciliter la compréhension du système, éviter qu'il prête à diverses interprétations et pour qu'il soit aussi équitable que les législations l'ont voulu en 1974.

C'est dans cette optique que nous avons eu de nombreux entretiens avec les candidats et les agents officiels au cours de l'élection générale de 1984 et depuis lors. À la suite de ces entretiens et des résultats d'une vérification exhaustive des rapports de dépenses d'élection des candidats après l'élection de 1984, nous avons dressé une liste de points qui méritaient réflexion. Il y a quelques mois, cette liste a été remise au Comité ad hoc des représentants des partis politiques représentés à la Chambre des communes.

Le 26 juin 1986, le jour même du dépôt du *Livre blanc sur la réforme de la Loi électorale*, l'honorable Ray Hnatyshyn, alors président du Conseil privé, m'a demandé de lui soumettre mes vues sur un certain nombre de questions relatives aux dépenses d'élection, à l'application de la Loi et à la compétence des tribunaux jugeant des infractions aux termes de la *Loi électorale du Canada*. Tel que demandé, je remettrai mon rapport au cours du mois de septembre.

Avant de préparer mon rapport, j'ai pris soin de consulter les onze partis politiques enregistrés pour connaître leurs points de vue sur les questions soulevées. En outre, mon étude a aussi abordé plusieurs autres points dont traitaient mes trois derniers rapports statutaires mais que passe sous silence le dernier Livre blanc du gouvernement. Si nous voulons maintenir notre système électoral sur des bases solides, il faut espérer que toutes les questions susmentionnées, touchant les dépenses d'élection, l'application de la Loi et la compétence des tribunaux jugeant des infractions, fassent bientôt l'objet de nouvelles dispositions législatives.

**INFRACTIONS PRÉSUMÉES
PORTÉES À L'ATTENTION
DU COMMISSAIRE ET
ARTICLES PERTINENTS
DE LA LOI (SUITE)**

71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	100	101	102	103	104	105	106	107	108	109	110	111	112	113	114	115	116	117	118	119	120	121	122	123	124	125	126	127	128	129	130	131	132	133	134	135	136	137	138	139	140	141	142	143	144	145	146	147	148	149	150	151	152	153	154	155	156	157	158	159	160	161	162	163	164	165	166	167	168	169	170	171	172	173	174	175	176	177	178	179	180	181	182	183	184	185	186	187	188	189	190	191	192	193	194	195	196	197	198	199	200	201	202	203	204	205	206	207	208	209	210	211	212	213	214	215	216	217	218	219	220	221	222	223	224	225	226	227	228	229	230	231	232	233	234	235	236	237	238	239	240	241	242	243	244	245	246	247	248	249	250	251	252	253	254	255	256	257	258	259	260	261	262	263	264	265	266	267	268	269	270	271	272	273	274	275	276	277	278	279	280	281	282	283	284	285	286	287	288	289	290	291	292	293	294	295	296	297	298	299	300	301	302	303	304	305	306	307	308	309	310	311	312	313	314	315	316	317	318	319	320	321	322	323	324	325	326	327	328	329	330	331	332	333	334	335	336	337	338	339	340	341	342	343	344	345	346	347	348	349	350	351	352	353	354	355	356	357	358	359	360	361	362	363	364	365	366	367	368	369	370	371	372	373	374	375	376	377	378	379	380	381	382	383	384	385	386	387	388	389	390	391	392	393	394	395	396	397	398	399	400	401	402	403	404	405	406	407	408	409	410	411	412	413	414	415	416	417	418	419	420	421	422	423	424	425	426	427	428	429	430	431	432	433	434	435	436	437	438	439	440	441	442	443	444	445	446	447	448	449	450	451	452	453	454	455	456	457	458	459	460	461	462	463	464	465	466	467	468	469	470	471	472	473	474	475	476	477	478	479	480	481	482	483	484	485	486	487	488	489	490	491	492	493	494	495	496	497	498	499	500	501	502	503	504	505	506	507	508	509	510	511	512	513	514	515	516	517	518	519	520	521	522	523	524	525	526	527	528	529	530	531	532	533	534	535	536	537	538	539	540	541	542	543	544	545	546	547	548	549	550	551	552	553	554	555	556	557	558	559	560	561	562	563	564	565	566	567	568	569	570	571	572	573	574	575	576	577	578	579	580	581	582	583	584	585	586	587	588	589	590	591	592	593	594	595	596	597	598	599	600	601	602	603	604	605	606	607	608	609	610	611	612	613	614	615	616	617	618	619	620	621	622	623	624	625	626	627	628	629	630	631	632	633	634	635	636	637	638	639	640	641	642	643	644	645	646	647	648	649	650	651	652	653	654	655	656	657	658	659	660	661	662	663	664	665	666	667	668	669	670	671	672	673	674	675	676	677	678	679	680	681	682	683	684	685	686	687	688	689	690	691	692	693	694	695	696	697	698	699	700	701	702	703	704	705	706	707	708	709	710	711	712	713	714	715	716	717	718	719	720	721	722	723	724	725	726	727	728	729	730	731	732	733	734	735	736	737	738	739	740	741	742	743	744	745	746	747	748	749	750	751	752	753	754	755	756	757	758	759	760	761	762	763	764	765	766	767	768	769	770	771	772	773	774	775	776	777	778	779	780	781	782	783	784	785	786	787	788	789	790	791	792	793	794	795	796	797	798	799	800	801	802	803	804	805	806	807	808	809	810	811	812	813	814	815	816	817	818	819	820	821	822	823	824	825	826	827	828	829	830	831	832	833	834	835	836	837	838	839	840	841	842	843	844	845	846	847	848	849	850	851	852	853	854	855	856	857	858	859	860	861	862	863	864	865	866	867	868	869	870	871	872	873	874	875	876	877	878	879	880	881	882	883	884	885	886	887	888	889	890	891	892	893	894	895	896	897	898	899	900	901	902	903	904	905	906	907	908	909	910	911	912	913	914	915	916	917	918	919	920	921	922	923	924	925	926	927	928	929	930	931	932	933	934	935	936	937	938	939	940	941	942	943	944	945	946	947	948	949	950	951	952	953	954	955	956	957	958	959	960	961	962	963	964	965	966	967	968	969	970	971	972	973	974	975	976	977	978	979	980	981	982	983	984	985	986	987	988	989	990	991	992	993	994	995	996	997	998	999	1000	1001	1002	1003	1004	1005	1006	1007	1008	1009	1010	1011	1012	1013	1014	1015	1016	1017	1018	1019	1020	1021	1022	1023	1024	1025	1026	1027	1028	1029	1030	1031	1032	1033	1034	1035	1036	1037	1038	1039	1040	1041	1042	1043	1044	1045	1046	1047	1048	1049	1050	1051	1052	1053	1054	1055	1056	1057	1058	1059	1060	1061	1062	1063	1064	1065	1066	1067	1068	1069	1070	1071	1072	1073	1074	1075	1076	1077	1078	1079	1080	1081	1082	1083	1084	1085	1086	1087	1088	1089	1090	1091	1092	1093	1094	1095	1096	1097	1098	1099	1100	1101	1102	1103	1104	1105	1106	1107	1108	1109	1110	1111	1112	1113	1114	1115	1116	1117	1118	1119	1120	1121	1122	1123	1124	1125	1126	1127	1128	1129	1130	1131	1132	1133	1134	1135	1136	1137	1138	1139	1140	1141	1142	1143	1144	1145	1146	1147	1148	1149	1150	1151	1152	1153	1154	1155	1156	1157	1158	1159	1160	1161	1162	1163	1164	1165	1166	1167	1168	1169	1170	1171	1172	1173	1174	1175	1176	1177	1178	1179	1180	1181	1182	1183	1184	1185	1186	1187	1188	1189	1190	1191	1192	1193	1194	1195	1196	1197	1198	1199	1200	1201	1202	1203	1204	1205	1206	1207	1208	1209	1210	1211	1212	1213	1214	1215	1216	1217	1218	1219	1220	1221	1222	1223	1224	1225	1226	1227	1228	1229	1230	1231	1232	1233	1234	1235	1236	1237	1238	1239	1240	1241	1242	1243	1244	1245	1246	1247	1248	1249	1250	1251	1252	1253	1254	1255	1256	1257	1258	1259	1260	1261	1262	1263	1264	1265	1266	1267	1268	1269	1270	1271	1272	1273	1274	1275	1276	1277	1278	1279	1280	1281	1282	1283	1284	1285	1286	1287	1288	1289	1290	1291	1292	1293	1294	1295	1296	1297	1298	1299	1300	1301	1302	1303	1304	1305	1306	1307	1308	1309	1310	1311	1312	1313	1314	1315	1316	1317	1318	1319	1320	1321	1322	1323	1324	1325	1326	1327	1328	1329	1330	1331	1332	1333	1334	1335	1336	1337	1338	1339	1340	1341	1342	1343	1344	1345	1346	1347	1348	1349	1350	1351	1352	1353	1354	1355	1356	1357	1358	1359	1360	1361	1362	1363	1364	1365	1366	1367	1368	1369	1370	1371	1372	1373	1374	1375	1376	1377	1378	1379	1380	1381	1382	1383	1384	1385	1386	1387	1388	1389	1390	1391	1392	1393	1394	1395	1396	1397	1398	1399	1400	1401	1402	1403	1404	1405	1406	1407	1408	1409	1410	1411	1412	1413	1414	1415	1416	1417	1418	1419	1420	1421	1422	1423	1424	1425	1426	1427	1428	1429	1430	1431	1432	1433	1434	1435	1436	1437	1438	1439	1440	1441	1442	1443	1444	1445	1446	1447	1448	1449	1450	1451	1452	1453	1454	1455	1456	1457	1458	1459	1460	1461	1462	1463	1464	1465	1466	1467	1468	1469	1470	1471	1472	1473	1474	1475	1476	1477	1478	1479	1480	1481	1482	1483	1484	1485	1486	1487	1488	1489	1490	1491	1492	1493	1494	1495	1496	1497	1498	1499	1500	1501	1502	1503	1504	1505	1506	1507	1508	1509	1510	1511	1512	1513	1514	1515	1516	1517	1518	1519	1520	1521	1522	1523	1524	1525	1526	1527	1528	1529	1530	1531	1532	1533	1534	1535	1536	1537	1538	1539	15
----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	----

INFRACTIONS PRÉSUMÉES
PORTÉES À L'ATTENTION
DU COMMISSAIRE ET
ARTICLES PERTINENTS
DE LA LOI (SUITE)

62(3)	Non-admissibilité d'une personne à agir comme agent officiel	1	1	0	0	0	0	0	0
62(6)	Acquittement des frais d'élection autrement que par l'agent officiel ou par son intermédiaire	13	10	0	13	10	0	0	0
62(6.3)	Défaut de retourner dans les délais prescrits les formules inutilisées	24	24	0	0	0	0	0	0
62(12)	Défaut de payer les dépenses de la campagne dans les quatre mois prescrits	3	3	0	0	0	0	0	0
62.1(5)	Défaut de la part du vérificateur de déclarer que le rapport ne représentait pas fidèlement les opérations financières décrites	1	1	0	1	0	0	0	1
63(5.4)	Défaut de disposer des sommes excédentaires de la campagne dans les délais prescrits	75	75	0	0	0	0	0	0
63(9)**	Remise du rapport concernant les dépenses d'élection par le candidat ou l'agent officiel après le délai prescrit	109	108	0	6	2	1	4	
63(10)	Fausse déclaration dans le rapport concernant les dépenses d'élection	31	29	0	2	0	0	0	0
65	Infractions touchant les boîtes de scrutin ou les bulletins de vote	2	2	0	0	0	0	0	0
67	Vente de spiritueux le jour du scrutin	82	82	0	82	73	0	9	
68	Vote par une personne non habilitée à voter	6	6	0	0	0	0	0	0
70(1)	Non-observation de la Loi par un officier d'élection	5	5	0	0	0	0	0	0
70.1(1)	Publicité faite par un tiers	5	5	0	0	0	0	0	0
70.1(2)	Dépenses engagées par un parti au nom d'un candidat	2	2	0	0	0	0	0	0

Nombre de cas	Dossiers terminés *	Enquêtes en cours	Poursuites	Condamnations	En appel	Acquittement ou retrait durant la poursuite
13.7						
Publicité par un parti enregistré durant la période d'interdiction	14	14	0	1	0	0
18						
Travail incorrect effectué par les recenseurs et les réviseurs	6	6	0	0	0	0
21(4)						
Signature d'un bulletin de présentation par un candidat sachant qu'il n'est pas éligible	1	1	0	0	0	0
23						
Faux renseignements fournis par un candidat sur son bulletin de présentation	1	1	0	0	0	0
29						
Nomination présumément partisane d'un scrutateur par le président d'élection	2	2	0	0	0	0
40(7)						
Preuve d'identité insuffisante présentée par un électeur au bureau de scrutin	1	1	0	0	0	0
45(22)						
Défaut de fournir les installations pour la tenue du scrutin aux électeurs confinés dans un sanatorium, etc.	3	3	0	0	0	0
48						
Non-observation par l'employeur des dispositions de l'article prévoyant l'octroi de quatre heures consécutives à ses employés pour aller voter	54	53	1	1	0	0
50						
Activités partisanes à proximité ou à l'intérieur d'un bureau de scrutin	2	2	0	0	0	0
61.1 **						
Dépassement de la limite des dépenses d'élection par le candidat ou l'agent officiel	18	14	0	4	0	0
61.2						
Publicité par un candidat durant la période d'interdiction	34	34	0	0	0	0
61.2(3)						
Dépenses supérieures au maximum permis à l'égard des avis d'assemblées de présentation	6	6	0	1	0	0

LE RESPECT ET L'APPLICATION DE LA LOI

En vertu du paragraphe 70(3) de la *Loi électorale du Canada*, je suis tenu de nommer un Commissaire aux élections fédérales qui, sous ma surveillance générale, a pour fonctions de veiller au respect et à l'application des dispositions de la Loi.

La politique que le Commissaire et moi-même avons décidée de suivre dès son entrée en fonction consistait à donner suite, dans les plus brefs délais, à toute plainte légitime, ainsi qu'à tous les cas laissant présumer d'une infraction possible à la Loi et de n'autoriser des poursuites (autorisation exigée en vertu de la Loi) que dans les cas où il serait dans l'intérêt de la justice et du public de les autoriser et où elles ont des chances d'aboutir.

Par conséquent, tous les cas où une enquête est justifiée sont soumis à un enquêteur, dont les services sont retenus par le Commissaire, ou à la GRC. Les avocats au service du Commissaire examinent les résultats de ces enquêtes et recommandent s'il y a ou non matière à poursuite.

Voici le rapport des activités auxquelles s'est livré le Commissaire aux élections fédérales depuis le dépôt de mon rapport statutaire de 1984.

ELECTIONS GÉNÉRALES DE 1979 ET DE 1980 — CAUSES EN SUSPENS

L'affaire découlant de l'élection générale de 1979 et impliquant un candidat qui a obtenu une libération inconditionnelle de la cour, le 4 mars 1983, même s'il avait auparavant été trouvé coupable d'avoir sciemment remis

un rapport falsifié concernant ses dépenses d'élection (manoeuvre frauduleuse), est maintenant close. La cour d'appel a refusé de renverser la décision du juge de première instance qui lui avait accordé la libération inconditionnelle. L'accusation portée contre le candidat qui avait omis de remettre un rapport concernant ses dépenses d'élection à la suite de l'élection générale de 1980 a été retirée, l'individu n'ayant pu être retrouvé pour faire face à l'accusation. L'accusé réside maintenant dans un autre pays et ne reviendra vraisemblablement pas au Canada dans un avenir prochain.

ELECTION GÉNÉRALE DE 1984 — ENQUÊTES ET POURSUITES

Au total, 541 cas relatifs à l'élection générale de 1984 ont nécessité l'attention du Commissaire. Tous ces cas représentaient au total 567 infractions aux termes des articles enu-mérés plus loin. Certains ont été signalés par des plaintes, alors que d'autres ont résulté de vérifications internes. Jusqu'à maintenant, 114 poursuites ont été engagées. De ce nombre, 82 concernent l'article 67, c'est-à-dire la vente de spiritueux durant les heures de scrutin le jour de l'élection. On se rappellera que j'ai maintes fois recommandé d'abro-ger cet article de la Loi.

Le tableau qui suit donne la répartition, par article de la Loi et par sujet, des divers cas traités par le Commissaire jusqu'au 31 août 1986. Il comprend les cas dont il a été ques-tion au chapitre 5 de mon Rapport statutaire de 1984.

INFRACTIONS PRÉSUMÉES PORTÉES À L'ATTENTION DU COMMISSAIRE ET ARTICLES PERTINENTS DE LA LOI		Définition des dépenses d'élection: envois collectifs		Défaut d'un parti de transmettre son rapport financier dans le délai prescrit		13.6(a) Défaut d'un parti de transmettre son rapport financier dans le délai prescrit	
Nombre de cas	Dossiers fermés *	19	19	3	3	0	0
Enquêtes en cours	Poursuites	0	0	0	0	0	0
Condamnations	En appel	0	0	0	0	0	0
Acquiescement ou retraités durant la poursuite		0	0	0	0	0	0

leurs. À cet égard, j'ai cru comprendre que la commission était plus que satisfaite de ses rencontres.

Au cours des dernières années, je me suis aussi rendu à diverses reprises aux États-Unis où je siège à un comité consultatif de la National Clearinghouse on Election Administration de la Federal Election Commission, ainsi qu'au Council on Governmental Ethics Laws. En 1985, j'ai aussi participé à un colloque portant sur la délimitation des districts électoraux à l'Université de Californie à Los Angeles. Cette invitation témoigne de l'intérêt que les Américains entretiennent à l'égard de notre système électoral, surtout dans des domaines comme l'inscription des électeurs et la redistribution.

Mon personnel agit de plus en plus fréquemment au nom du gouvernement du Canada comme observateur lors d'élections tenues à l'étranger. Par exemple, en novembre et décembre 1985, deux cadres supérieurs ont fait partie des équipes officielles d'observateurs envoyées au Guatemala et au Honduras. Auparavant, mon Bureau avait été représenté au sein des équipes dépêchées au El Salvador en 1984 et au Zimbabwe en 1980 pour y observer les élections.

La participation de mon Bureau à cette activité est de toute évidence justifiée, compte tenu de l'expérience que nous avons acquise dans l'administration du processus démocratique au pays. Je souscris entièrement à ce genre de participation et je serai heureux d'envisager la possibilité de renouveler l'expérience si le besoin s'en fait sentir.

1982 mais demeure inachevée, a donc été annulée, y compris les limites des 310 circonscriptions qu'elles avaient alors proposées.

Depuis mai 1986, mon Bureau fournit une assistance technique et administrative aux dix commissions. À moins de déposer leur rapport définitif à la Chambre des communes avant la fin de mars 1987. Cela signifie qu'elles auront pris, pour terminer leurs travaux, un mois de moins que le temps maximum prescrit par la loi.

Une fois que les dispositions délimitant les nouvelles circonscriptions auront été promulguées par voie d'ordonnance de représentation, fort probablement au milieu de l'été 1987, les résultats de l'élection générale de 1984 seront transposés, par bureau de scrutin, dans les nouvelles circonscriptions électtorales afin de déterminer quels partis politiques auront le droit de désigner les représentants urbains et les agents réviseurs à l'élection générale qui suivra l'entrée en vigueur des nouvelles limites. (Ces nouvelles limites ne peuvent s'appliquer que si l'élection générale est déclenchée un an après la proclamation de l'ordonnance de représentation.)

Mon Bureau a publié cette année un nouvel ouvrage qui a pour titre *La représentation au Parlement fédéral* et dont la publication "coïncidera" avec le début de l'opération de révision des limites des circonscriptions électtorales. Cette nouvelle brochure, illustrée de tableaux et graphiques, explique en termes simples les diverses étapes de la révision, elle traite également des principes qui sous-tendent la représentation à la Chambre des communes. Les commissions de délimitation des circonscriptions électtorales en ont reçu des exemplaires ainsi que les parlementaires. Cette publication a été très bien accueillie jusqu'à présent.

SUR LA SCÈNE INTERNATIONALE

Mon Bureau continue de dispenser des conseils non seulement à d'autres administrations canadiennes, provinciales ou municipales, mais également à des délégations de pays étrangers qui cherchent à améliorer leur propre système électoral.

En avril dernier, j'ai eu l'honneur de recevoir les membres et le personnel d'une commission royale de Nouvelle-Zélande chargée d'enquêter sur la réforme électrale. Cette commission était dirigée par le juge J. H. Wallace, qui préside aussi la commission des droits de la personne de Nouvelle-Zélande. Bien qu'elle ait rencontré une foule de personnes, y compris des représentants des partis politiques, des universitaires, des journalistes et des autochtones, le principal objet de leur visite au Canada était de se renseigner sur nos mécanismes de contrôle des dépenses d'élection ainsi que sur la redistribution et les modalités d'inscription des élec-

Le recours à cette technologie de pointe devrait non seulement faire accroître la productivité mais également faciliter et accélérer les communications avec les présidents d'élection en période électrale, par le truchement d'un réseau national de télécommunications. J'espère, en retour, que le service offert aux électeurs s'en trouvera amélioré.

SYSTÈME DE PLANIFICATION ET DE BUDGÉTISATION À L'INTENTION DES PRÉSIDENTS D'ÉLECTION

Les fonctions du président d'élection deviennent de plus en plus complexes et il apparaît, depuis quelque temps, qu'elles nécessitent de sa part une planification de plus en plus soignée de ses ressources humaines et financières. Or, bien que mon Bureau ait offert aux présidents d'élection une formation de base et des conseils généraux en matière de planification et de budgétisation, il n'a pas encore élaboré à leur intention des instruments précis pour les aider à exécuter leurs tâches administratives.

Pour combler cette lacune, on a retenu, cette année, les services du Bureau des conseillers en gestion du ministère des Approvisionnements et Services à qui on a donné le mandat de cerner les difficultés rencontrées par les présidents d'élection dans l'exercice de leurs responsabilités financières et de concevoir à leur intention un système de planification et de budgétisation. Le système envisagé offrira deux grands avantages au président d'élection. Tout d'abord, il lui permettra, en fonction d'un budget déjà établi, de faire approuver par mon Bureau certaines décisions financières avant le début de la période électrale, ce qui le dispensera d'obtenir cette approbation par téléphone après l'émission des brefs d'élection. Ensuite, il lui fournira les critères de base et les renseignements financiers nécessaires pour déterminer les ressources humaines dont il aura besoin pour assurer le fonctionnement de son bureau pendant la période visée. Nous espérons que ce système de planification et de budgétisation sera entièrement opérationnel à la prochaine élection générale.

REDÉCOUPAGE DES CIRCONSCRIPTIONS ÉLECTORALES

Avec l'entrée en vigueur de la Loi C-74, le 6 mars dernier, la Loi constitutionnelle et la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électtorales ont été modifiées pour prévoir une nouvelle formule de calcul de la représentation à la Chambre des communes et un nouveau découpage des circonscriptions électtorales. En conséquence, au mois de mai 1986, dix nouvelles commissions de délimitation des circonscriptions électtorales (une pour chaque province) ont été constituées pour établir les limites des 295 circonscriptions électtorales découplant de l'application de la nouvelle formule. Le travail des anciennes commissions, amorcé au printemps

homologues provinciaux et territoriaux sur les mesures que doivent prendre les administrateurs d'élection pour informer les Canadiens sur l'exercice de leurs droits démocratiques et sur les moyens dont nous disposons pour diffuser cette information.

En plus de mon Bureau, six provinces et les deux territoires étaient représentés. Durant la conférence, on s'est interrogé, par exemple, sur l'information des personnes qui votent pour la première fois, entre autres les Neo-Canadiens et les jeunes. L'enseignement du processus électoral dans les écoles canadiennes a aussi retenu l'attention. Les jeunes paraissent peu sensibilisés à la question, les administrateurs d'élection songent à intensifier leur appui aux "informateurs", c'est-à-dire aux administrateurs des programmes d'études, aux rédacteurs de manuels scolaires et aux enseignants qui jouent un rôle clé dans l'initiation des jeunes Canadiens au système électoral. À l'issue de la conférence, un comité a été formé pour étudier la possibilité d'initiatives individuelles ou conjointes dans ce domaine. Le comité présentera un rapport lors de la Conférence des directeurs généraux des élections qui se tiendra à Ottawa en juillet 1987.

Outre la conférence sur les communications et notre participation au comité de l'éducation, mon personnel suit de près la mise en oeuvre des programmes de communication semblables au nôtre au niveau municipal, provincial et fédéral. Nous passons actuellement en revue nos activités des dernières années afin de préparer le terrain en vue de la prochaine élection générale.

ADMINISTRATION DES ÉLECTIONS

Depuis le dépôt de mon dernier rapport statutaire, mon Bureau a effectué des recherches dans deux nouveaux domaines pour faciliter la conduite des élections, à savoir l'informatisation et un système de planification et de budgétisation à l'intention des présidents d'élection. Voici un rapport sur ces deux activités.

INFORMATISATION

Nous examinons présentement la possibilité de mettre la technologie moderne au service de l'administration des différents aspects de notre système électoral fédéral. À la suite de cet examen, mon personnel espère pouvoir faire appel à l'informatique pour l'exécution des tâches électorales.

Dans le cadre de ce travail, j'ai signé un contrat avec un cabinet d'experts-conseils en informatique en vue de trouver et d'élaborer plus de 30 systèmes et de choisir le matériel informatique pertinent. Au milieu de 1986, un mini-ordinateur et 33 terminaux avaient été installés à l'administration centrale d'Élections Canada à Ottawa.

Je voulais surtout savoir si cette situation résultait de lacunes dans les modalités administratives d'inscription des électeurs ou de la prise du vote ou encore, d'un manque d'information au moment des élections.

Il est intéressant de noter que ces questions ont refait surface lors de la conférence sur les communications organisée par mon Bureau en avril dernier à l'intention des administrateurs d'élection. Les trois invités d'un groupe de discussion représentant les médias ont déclaré que les directeurs généraux des élections du Canada devraient prendre des mesures pour améliorer le taux de participation au vote, point de vue que ni mes homologues provinciaux ni moi-même n'avons partagé jusqu'à présent.

En juin dernier, j'ai donc commandé une nouvelle enquête sur l'absentéisme électoral. Les résultats ont démontré que très peu de répondants expliquent leur non-participation par des raisons d'ordre administratif. En effet, le sondage a révélé que même si on facilitait davantage l'inscription des électeurs ou la prise du vote, la participation des abstentionnistes n'augmenterait guère. En outre, malgré les raisons "politiques" souvent invoquées, la plupart semblent tout simplement indifférents.

À la lumière de ce récent sondage, je demeure convaincu que mon Bureau ne doit pas impliquer *directement* pour faire augmenter le taux de participation des électeurs en essayant de leur faire mitroiter les avantages du vote. Cela dit, j'estime qu'il faut continuer de chercher à éliminer les inconvénients que pourrait présenter à nos citoyens l'exercice de leur droit de vote.

À cet égard, tout en poursuivant nos efforts pour rendre le scrutin plus accessible, il conviendrait d'instaurer en permanence un programme d'information complémentaire pour faire mieux connaître le système électoral. Un programme d'information bien conçu n'augmenterait pas forcément la participation aux élections mais contribuerait sans doute à dissiper certaines des frustrations qu'éprouvent les électeurs, tout en allégeant le fardeau des responsables des élections.

1986 — UNE ANNÉE DE PLANIFICATION

Dans le sillage des observations précédentes, l'année 1986 est consacrée à l'élaboration de notre programme d'information en prévision de la prochaine élection générale.

C'est dans ce contexte que mon Bureau a organisé, les 1^{er} et 2 avril 1986, une conférence sur les communications à l'intention des administrateurs d'élection sur le thème *Les élections et le droit à l'information*. Cette conférence avait pour objet de favoriser un échange d'idées avec nos

PRINCIPALES ACTIVITÉS DEPUIS 1984

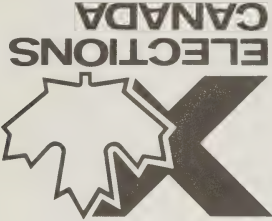
PROGRAMME D'INFORMATION PUBLIQUE

En période d'élection, mon Bureau lance dans les médias une vaste campagne visant à informer les électeurs de leurs droits démocratiques. Durant cette même période, les candidats et les partis politiques cherchent aussi à retenir l'attention des électeurs afin de se faire élire. Il n'est donc guère étonnant que trois sondages post-électoraux successifs aient révélé que les citoyens sont peu renseignés sur le processus électoral et sur le mandat de mon Bureau. Avec l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés*, et plus particulièrement des articles concernant les droits démocratiques et le droit à l'égalité, les Canadiens s'attendent à recevoir de l'État les renseignements nécessaires pour exercer leur droit de vote.

Nous avons donc accordé une plus grande importance à notre programme d'information publique. Depuis l'élection générale de 1984, nous avons essayé de mieux faire connaître le système électoral grâce à nos publications, à une ligne téléphonique sans frais d'interurbain, à des entrevues dans les médias, à des visites sur les campus universitaires et à des visites sur les campus universitaires.

L'année 1985 a marqué le 65^e anniversaire du Bureau. En effet, c'est le 1^{er} juillet 1920 que la *Loi des élections fédérales* a reçu la sanction royale, loi qui a jeté les bases de notre système électoral actuel. Durant le mois de juin 1985, nous avons organisé une réception parlementaire, une exposition historique, une journée d'accueil et une cérémonie de citoyenneté. Voilà autant d'occasions de mettre en valeur notre système électoral, reconnu parmi les plus démocratiques au monde. Au sujet de cet anniversaire, je tiens à exprimer ma gratitude aux personnes et aux organismes qui ont gracieusement contribué au succès des festivités: le personnel du Président de la Chambre des communes, la Bibliothèque du Parlement, le Secrétaire d'État, le Centre des expositions du gouvernement canadien, les Archives publiques et la Bibliothèque nationale du Canada.

Je suis persuadé qu'en communiquant ainsi avec les électeurs durant la période d'accalmie qui sépare les élections, le programme d'information mis en oeuvre lors de chaque élection sera mieux accueilli et plus efficace.



ENQUÊTE SUR LES ABSTENTIONNISTES

Selon les enquêtes effectuées au lendemain des trois dernières élections générales, il y a un noyau d'«incurables» qui ne votent jamais. Ce noyau représenterait moins de 5 % de l'électorat. Cependant, au cours des élections fédérales des 20 dernières années, environ 25 % des électeurs en moyenne n'ont pas exercé leur droit de vote à chaque élection. Si 5 % ne votent jamais, il en reste donc 20 % qui devraient normalement voter. Je désirais connaître les

Les résultats du sondage post-électoral de 1984 m'ont amené à conclure que si mon organisme était mal connu du public, c'était peut-être en partie à cause de ses multiples appellations, notamment, le *Directeur général des élections*, le *Bureau du Directeur général des élections*, le *Bureau du Commissaire aux élections fédérales* et *Elections Canada*. Après mûre réflexion, j'ai donc opté pour l'appellation bilingue *Elections Canada*, qui est maintenant utilisée sur le papier à en-tête, les publications, la documentation adressée aux médias et tous les autres documents destinés au grand public, à l'exception des rapports publiés conformément à la *Loi*. Cette appellation, combinée avec le «X» noir et la feuille d'érable rouge, constitue depuis juillet 1976 le logo sous lequel nous sommes inscrits aux fins de la *Loi sur les marques de commerce*. Jusqu'à tout récemment, il n'avait cependant été utilisé que de façon sélective avec les autres appellations susmentionnées. Le logo est maintenant reproduit également en d'autres couleurs suivant les fins auxquelles il est destiné (voir l'illustration).

APPELLATION OFFICIELLE: ELECTIONS CANADA

Le dernier rapport statutaire que j'ai soumis au président de la Chambre des communes se rapportait à la période allant du 15 décembre 1983 au 9 novembre 1984. Cependant, j'ai présenté le 26 novembre 1985 un rapport supplémentaire intitulé *Modifications à la Loi*

électorale dans lequel j'attirais l'attention des parlementaires sur certaines questions importantes et je formulais des recommandations précises visant à modifier le processus électoral, en sus de celles que j'avais soumises en 1984.

J'ai été très heureux de constater que presque toutes mes préoccupations ont été abordées en deux occasions. Tout d'abord, le 26 juin 1986, le gouvernement a déposé le *Livre blanc sur la réforme de la Loi électorale*. Puis, le même jour, le président du Conseil privé a demandé mon avis sur diverses questions relatives à la *Loi électorale du Canada*, notamment les dépenses d'élection, l'application

de la Loi et la compétence des tribunaux jugeant des infractions à la Loi.

Le Comité permanent des élections, des privilèges et de la procédure a été saisi du *Livre blanc* mais n'a pu l'étudier avant la clôture de la session du Parlement le 28 août. Quant à la demande qui m'a été adressée par le président du Conseil privé, je lui transmettrai mes observations au cours du mois de septembre. J'espère vivement que la Chambre des communes renverra de nouveau le Livre blanc au Comité permanent dès le début de la nouvelle session.

Le présent rapport ne contient donc pas de nouvelles recommandations mais, conformément au paragraphe 59(1) de la *Loi électorale du Canada*, se veut un compte rendu des activités reliées à l'exercice de ma charge depuis mon dernier rapport statutaire de 1984.

TABLE DES MATIÈRES

1	Introduction	1
2	Principales activités depuis 1984	2
2	Programme d'information publique	2
2	— Appellation officielle: Elections Canada	2
2	— Enquête sur les abstentionnistes	2
3	— 1986 — Une année de planification	3
3	Administration des élections	3
3	— Information	3
4	— Système de planification et de budgétisation à l'intention des présidents d'élection	4
4	Redécoupage des circonscriptions électorales	4
4	Sur la scène internationale	4
3	Le respect et l'application de la Loi	6
6	Elections générales de 1979 et de 1980 — Causes en suspens	6
6	Election générale de 1984 — Enquêtes et poursuites	6
10	Dépenses d'élection — Rapports des candidats et des partis	10
10	La révision des dispositions sur les dépenses d'élection	10
4	Conclusion	11
Annexe	Lettre de M. Jacques Charpentier, agent officiel.	12



The Chief Electoral Officer
Le Directeur général des élections

OTTAWA (Ontario) KIA 0M6
Le 22 septembre 1986.

L'honorable John W. Bosley, B.A., député
Président de la Chambre des communes
OTTAWA (Ontario)
KIA 0A6

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous soumettre mon rapport
sur l'exercice de ma charge pour la période du 9
novembre 1984 jusqu'à ce jour.

Je sou mets ce rapport en vertu du paragraphe
59 (1) de la Loi électorale du Canada.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président,
l'assurance de ma haute considération.

J.-M. Hamel.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1986

N° de cat. SE-1-5/1986

ISBN 0-662-54689-X

CONFORMÉMENT AU PARAGRAPHE 59(1)
DE LA LOI ÉLECTORALE DU CANADA

DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS
DU CANADA

RAPPORT STATUTAIRE

1986



DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS
DU CANADA

RAPPORT STATUTAIRE

1986

CANADA



For:

REPORT OF THE CHIEF ELECTORAL OFFICER
OF CANADA AS PER SUBSECTOR 195(1) OF THE
CANADA ELECTIONS ACT, 1989

See

CRI/microlog

CA7

MM

-P65

mfe

89-03162

11/10

CA 1
EC
-576



CANADA

REPORT OF THE CHIEF ELECTORAL OFFICER OF CANADA

1991



PUBLISHED BY THE
CHIEF ELECTORAL OFFICER OF CANADA



CANADA

REPORT OF THE CHIEF ELECTORAL OFFICER OF CANADA

*AS PER SUBSECTION 195(1)
OF THE CANADA ELECTIONS ACT*

1991



The Chief Electoral Officer
Le Directeur général des élections

May 1, 1991

The Honourable John A. Fraser, P.C.,
Q.C., M.P.
Speaker of the House of Commons
Room 229-N
Centre Block
House of Commons
OTTAWA, Ontario
K1A 0A6

Dear Mr. Speaker:

I have the honour to submit my first report on the administration of my office. It covers the period since March 31, 1989, the date of my predecessor's last report.

This report is submitted in accordance with subsection 195(1) of the Canada Elections Act, R.S.C., 1985, Chap. E-2.

Respectfully yours,

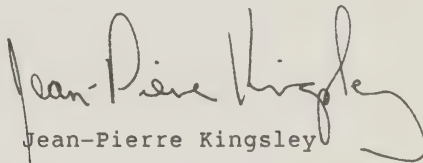

Jean-Pierre Kingsley

TABLE OF CONTENTS

EXECUTIVE SUMMARY OF HIGHLIGHTS	1
CHAPTER 1 INTRODUCTORY STATEMENT	3
CHAPTER 2 MAIN ACTIVITIES SINCE LAST REPORT (MARCH 1989)	7
Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing	8
Comprehensive Audit	9
Internal Audit Policy and Plan	10
Report on Election Expenses	10
Audit of Financial Returns	10
Election Fees Tariff	10
Registration of Political Parties	10
Electoral Boundaries	11
Computer mapping	
Polling divisions	
Distribution Centre Study	12
Information Management	12
Public Information Program	12
Returning Officer Training	13
Study of Returning Officer Feedback	13
Temporary Relocation of Elections Canada	13
International Activities	14
CHAPTER 3 ELECTION ADMINISTRATION	15
By-elections:	16
Beaver River (1989)	
Chambly (1990)	
Laurier-Sainte-Marie (1990)	
Oshawa (1990)	
Beauséjour (1990)	
York North (1990)	
Special Authorizations	16
Northwest Territories Elections	17
CHAPTER 4 LEGAL MATTERS	19
York North Contested Election	20
Legal Status of Returning Officers	21
Right to Vote of Prison Inmates	21
CHAPTER 5 COMPLIANCE AND ENFORCEMENT OF THE CANADA ELECTIONS ACT	23
Case Outstanding after the 1984 General Election	24
Cases Arising from the 1988 General Election	24
Registered Party Returns	28
CHAPTER 6 BROADCASTING ARBITRATOR	29
CHAPTER 7 CONCLUSION	31
TABLES	
1. Summary of Data from By-Elections held since the 1988 General Election	17
2. Permissions Granted Under Subsection 9(1) of the <i>Canada Elections Act</i>	18
3. Complaints and Prosecutions	25
APPENDICES	
A. List of Registered Political Parties	34
B. Report of the Broadcasting Arbitrator	35

EXECUTIVE SUMMARY OF HIGHLIGHTS

The following is a summary of the highlights of the 1991 Report of the Chief Electoral Officer of Canada to Parliament. In light of the work of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, no attempt has been made in this Report to restate the recommendations for changes to the *Canada Elections Act* included in reports submitted to Parliament by the Chief Electoral Officer during the last twelve years.

HIGHLIGHTS

1. The Auditor General (AG) completed a *comprehensive audit* of most of Elections Canada's activities in 1989. He made recommendations in the areas of financial management, contracting, supplies management and the use of new technology in administering elections. According to the AG, many of the problems he identified relate to the outdated election legislation which often leads to inefficient procedures and resultant costs.

An *internal audit policy* has since been established and an *audit plan* has been developed and implemented at Elections Canada.

2. Summaries of the *financial returns* of candidates and registered political parties at the 1988 general election, outlining contributions and expenditures, were published in 1989, as required by the *Canada Elections Act*. The detailed returns are available for public inspection.
3. Following the 1988 general election, the Commissioner of Canada Elections received 862 complaints of *alleged infractions of the Act*. Fifty prosecutions have been authorized, of which 33 have to date resulted in convictions.

Three appeal cases will determine the extent to which many provisions of the *Canada Elections Act* are enforceable. Once again, complaints regarding the *definition of election expenses* point to the need to clarify that definition, and prosecutions regarding the *premature*

publication of election results draw attention to the anomalies surrounding section 328 of the *Act*.

4. In line with current practice in the application of various federal and provincial regulatory legislation, the Chief Electoral Officer recommends that civil penalties be used as a means of enforcing many provisions of the *Act* rather than measures based on criminal law.
5. The work of the *Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing*, which tables its report later this year, is of crucial importance to the future of Canada's democratic process and institutions, particularly Elections Canada. The Chief Electoral Officer is collaborating closely with the Commission and its researchers and has committed human resources, both on a permanent basis and as members of task forces for this purpose.
6. A *contested election* case in the Ontario riding of York North was the first such case since 1980 and the first to result in the voiding of an election since 1968. The subsequent by-election (1990) confirmed the original election (1988) results. A background on the case was prepared at the time and is available from Elections Canada.
7. Six *by-elections* have been held since the 1988 general election. Three of those resulted in a change of party representation, while one of the three (Laurier-Sainte-Marie) resulted in the election of an independent member representing the newly-formed Bloc Québécois group.
8. Following the recommendations of the Auditor General and in line with the current level of available technology, the Chief Electoral Officer has established a new *information systems directorate* at Elections Canada and is proceeding with a five-year integrated information systems plan, which will result in the continued

computerization of a number of operations at Elections Canada, including certain aspects of the production of electoral maps.

9. An outside legal opinion has clarified the previously unclear nature of the legal relationship between the Chief Electoral Officer (CEO) and *returning officers* (who are appointed by the governor in council). According to the opinion obtained, they are neither employees nor agents of the CEO but, rather, are public officers employed by the Crown. While the *Act* requires the CEO to issue instructions to returning officers, he has no power to appoint or remove them from office; the CEO has recommended to the Royal Commission that his Office should be assigned direct responsibility in this regard.
10. In order to maintain and enhance the independence of his Office, the Chief Electoral Officer recommends that he be given a greater degree of procedural autonomy in budgetary matters and that controls on such should be exercised by a House of Commons committee and the Auditor General, rather than by Treasury Board, as is currently the case.
11. As a result of a chronic lack of adequate accommodation, the offices of *Elections Canada* will be temporarily relocated in August 1991 for a period of several years to the corner of the Queensway and Blair Road while the current premises

at 440 Coventry Road in Ottawa are completely renovated and refurbished. The distribution centre and warehouse will remain at 440 Coventry Road during that time.

12. Increasing activities on the *international scene* are having an important impact on the finite resources of Elections Canada. These activities include: briefing foreign delegations, training election officials from other countries, organizing the supply of election materials, giving technical advice and assistance, and providing election supervisors and observers.

Elections Canada will continue to accept invitations to participate in international elections; however, the degree of such participation will be determined by the extent to which human resource levels permit.

13. A decision handed down by the Federal Court of Canada on February 28, 1991 ruled unconstitutional and therefore invalid the provision of the *Canada Elections Act* which disqualifies *prison inmates* from voting. Pending the outcome of an appeal lodged by the federal government, the Chief Electoral Officer is consequently planning the necessary arrangements to register the approximately 29,000 prison inmates in Canada and to take their votes at the next federal general election.

CHAPTER

1

INTRODUCTORY STATEMENT

INTRODUCTORY STATEMENT



© 1988 Yousuf Karsh

Jean-Pierre Kingsley

This is my first Report to Parliament since the House of Commons honoured me by appointing me on February 16, 1990 to take office on February 19, 1990 as Canada's fifth Chief Electoral Officer. In accepting the appointment, I entered a transitional period in the history of the federal electoral system, a period during which the latter is undergoing intense scrutiny. My commitment is to oversee the period of change which is

undoubtedly before us as our democratic system is brought into line with the provisions of the *Charter of Rights and Freedoms* and the demands of modern society.

As I delve more deeply into the role and the responsibilities of my position, I realize and recognize the significant contribution made to Canada's electoral system by my predecessor, Mr. *Jean-Marc Hamel*. During the 23 years of his tenure, Mr. Hamel oversaw and implemented numerous significant changes to the electoral system which affected voters, political parties and candidates alike. During those years, he built an organization at Elections Canada which has proven itself to be very knowledgeable, efficient and caring and which has progressively enhanced its credibility as a non-partisan parliamentary agency.

While the problems in the electoral system highlighted by my predecessor in his last several reports to Parliament continue to exist, along with the concomitant risk to the administration of federal elections, I wish to assure parliamentarians that Elections Canada will continue to provide the necessary leadership to ensure their successful management.

Another major activity since my appointment relates to the work of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing. The electoral system has come under the close scrutiny of the Commission and it has been my pleasure, along with that

of the staff at Elections Canada, to support its efforts in very tangible ways. In this respect, staff members have been seconded to the Commission and others are participating significantly in task forces established to undertake research, analysis, and pilot projects. In addition, considerable background documentation has been supplied to the many researchers whose services have been retained by the Commission. I am keeping abreast of developments and it is expected that the Commission will complete its work for the fall of this year, as scheduled.

As I stated during my appearance before the Royal Commission last September, I am unreservedly in favour of the early reform of Canada's electoral legislation, a need which was raised in successive reports to Parliament since 1979. (The text of my brief is available from Elections Canada). Indeed, the public hearings which the Royal Commission held across Canada during 1990 have confirmed the feeling of many Canadians that our electoral system, considered in many ways as a model when initially enacted, requires improvement, particularly in relation to the democratic rights guaranteed in the *Charter of Rights and Freedoms*.

There is no doubt that, since the adoption of the *Charter* in 1982, Canadians have become increasingly aware of their rights in general, and are seeking, and are entitled to, the full recognition of those rights. The electoral system is not excluded from this pursuit. As an illustration, one has only to consider the new vigour with which Canadians in recent years have challenged, often in the courts, legislative provisions affecting the electoral rights of judges, of the mentally deficient, of prison inmates and of many Canadians living abroad.

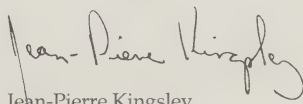
In my opinion, these issues require priority attention because they affect rights which we consider to be fundamental in our society, namely, the right to vote, the right to be a candidate for election and equality rights. Indeed, while the courts have already rendered judgements which concluded that provisions of the present *Canada Elections Act* are unconstitutional, the legislation has not yet been amended to reflect those decisions.

None of us wishes to encounter in the future a situation similar to that experienced by my predecessor and his staff in 1988, when more than a dozen judgements handed down during the course of the electoral period either modified or threatened to modify certain provisions of the *Act* which may be considered to contravene the *Charter*, thereby requiring major changes to existing procedures without having the benefit of the time to plan and to implement them.

I am confident that the eventual recommendations of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing will reflect a comprehensive and balanced review of *all* the factors which bear on Canada's democratic and electoral system in the nineties.

The challenge for Elections Canada will be to apply the legislation resulting from the work of the Commission in the fairest, the most expeditious and cost-effective manner. Even if *all* changes cannot be adopted and implemented in time for the next general election, it is my sincere hope that Parliament will be able to adopt the most pressing ones. Because, as my predecessor pointed out in his last Report to Parliament (1989), without the significant changes which would bring the *Canada Elections Act* in line with the *Charter*, we will surely find ourselves expending significant amounts of energy before the courts during the next election campaign, at a time when we should be devoting our full attention to the proper administration of the election.

What follows is an account of the principal activities of my Office since the tabling of my predecessor's last Report to Parliament in March 1989. I look forward to having the opportunity to review those activities and also our planned future activities with the Standing Committee on Privileges and Elections and I stand ready to meet with Committee members at any time.


Jean-Pierre Kingsley

CHAPTER

2

MAIN ACTIVITIES SINCE LAST REPORT (MARCH 1989)

MAIN ACTIVITIES SINCE LAST REPORT (MARCH 1989)

ROYAL COMMISSION ON ELECTORAL REFORM AND PARTY FINANCING

Chaired by Mr. Pierre Lortie, this Commission was established in November 1989 with the mandate to "inquire into and to report on the appropriate principles and process that should govern the election of members of the House of Commons and the financing of political parties and of candidates' campaigns..."

My predecessor appeared before the Commission at its first public hearing in Ottawa on March 12, 1990. Many senior staff members from Elections Canada have since been involved in briefing sessions and have provided information or material on topics of interest; some are members of task forces established by the Commission.

As I mentioned in my introductory statement, I appeared before the Commission September 21, 1990, concluding its calendar of public hearings. As I indicated in my brief (a copy of which may be obtained from Elections Canada), *Charter* problems are of particular interest and may, if not corrected beforehand, cause disruption during the next general election.

I referred the Commissioners to the difficulties raised by the court decisions which have declared certain provisions of the *Act* to be unconstitutional, including the disqualification from voting of judges as well as

of the mentally deficient. I also referred them to other *Charter*-related issues, where court decisions have so far been inconclusive, dealing with the disqualification from voting of prison inmates (see chapter 4) and the unequal treatment of urban and rural electors in the voter registration process. As I told the commissioners, nobody wishes to relive the experience of 1988, when more than a dozen court decisions, handed down in the middle of the election campaign, modified, or threatened to modify, the *Canada Elections Act* for contravening the *Charter*. It is essential that Parliament deals with these *Charter* issues before the next election.

I suggested that a system similar to the rules by which armed forces and federal public servants posted outside Canada currently vote could be used to enable other Canadians living abroad to exercise their franchise. To deal with the major problem of urban electors who lose their vote because they miss the deadline for getting on the voters' list, I proposed the use of mail-in registration forms and voter registration at the polls, both with appropriate safeguards against fraud.

I also included a series of recommendations aimed at enhancing further the independence of Elections Canada to reflect properly its role as an agency of Parliament. In this vein, I proposed that the appointment of returning officers and the Assistant Chief Electoral Officer, currently made by order in council, should become the direct responsibility of the Office of the

Chief Electoral Officer; and that its budgets should be made subject to approval by a House of Commons' committee.

In the case of the returning officers, my proposal that they be appointed by my Office was made in order to ensure more effective management of elections, to clearly establish the authority of the Chief Electoral Officer, and to reinforce for the benefit of all participants and the general public the impartiality of the electoral process. This would also facilitate the timely replacement of a returning officer during the course of an election, should the need arise. It has been noted in the past, that in other jurisdictions where the Executive appoints returning officers, this process was delayed, thereby jeopardizing the training of returning officers and possibly affecting their performance during elections. Appointments would be made on merit, following open competitions, applying strict selection criteria taking into account the managerial requirements of these positions. This measure would have the further advantage of clarifying the legal status of returning officers.

In the case of budgetary matters, I proposed that the Chief Electoral Officer could be given a greater degree of procedural autonomy. He would be required to prepare budget estimates for his Office and submit them to the House of Commons Committee on Privileges and Elections (or another appropriate committee) for approval. This committee would then forward the estimates to the President of the Treasury Board, who would then table them in the House of Commons at the same time as the government's estimates. This would be in contrast to the current situation, whereby Elections Canada must submit its operating budget to the Treasury Board for approval, and the Committee on Privileges and Elections becomes involved only after the government's estimates are tabled in the House. The Auditor General would continue to audit the Office's allotments, financial practices and policies, including contracting practices.

Regarding the issue of enforcement of the *Canada Elections Act*, I proposed a new procedure for dealing with infractions under the *Act*. In one category, certain activities would remain criminal acts, examples being illegal voting, vote-buying, impersonation, stealing ballots and boxes, destruction of property, and possession of firearms near a poll. Such cases would be investigated by the RCMP and any criminal charges laid in the

appropriate courts. Another category of controlled activities would be dealt with by means of civil penalties (such as daily fines) automatically imposed by the *Act*. Such activities might include the late submission of or the failure to submit the required financial reports. All other breaches of the *Act* would fit in a third category; they would be referred to Elections Canada for investigation and to an administrative tribunal for adjudication. Such activities could include failure to give employees time off to vote, the premature publication of election results, breaking the political advertising blackout and all other improper practices relating to the election expenses provisions.

Amongst my recommendations to the Royal Commission were two which would result in considerable savings to the public treasury but which would require modifications to the legislation. The first concerns urban enumerators. I drew to the commissioners' attention a potential savings of ten million dollars if only one enumerator were to be appointed in each urban polling division. A further saving of some 8.4 million dollars could be achieved by eliminating the notice of enumeration card which must be mailed to each elector. Instead an enumeration message could be left in each household which could contain the important information about voting which is currently included on the enumeration card.

I wish to draw to the attention of parliamentarians that my recommendations to the Royal Commission were based on the following considerations: the need to bring the *Canada Elections Act* in line with the *Charter* before the next election; and the need to undertake other specific reforms to make the electoral system more effective, efficient and accessible to Canadians.

COMPREHENSIVE AUDIT

In 1989, the Auditor General completed a comprehensive audit of Elections Canada. All aspects of the Office's activities were reviewed with the exception of the operations of the Office of the Commissioner of Canada Elections, the activities associated with supporting the electoral boundaries commissions, and the areas of election expenses and reimbursement of parties and candidates.

In summary, the Auditor General's Report contained nine recommendations on financial management, contracting, supplies

management and the use of new technology in administering an election. The Auditor General did state, however, that many of the problem areas he identified stem from outdated legislation that has led to inefficient procedures and high costs in administering the electoral process. Following the release of the report, I appeared before the Standing Committee on Privileges and Elections which was reviewing its contents, at which time I presented an action plan to address the Auditor General's Report.

INTERNAL AUDIT POLICY AND PLAN

To implement one of the Auditor General's recommendations, the Audit Services Bureau of the Department of Supply and Services assisted Elections Canada in preparing an internal audit policy and a five-year audit plan. The policy and the plan were approved by the Executive Committee in February 1990. Phase one of the work - audits covering the Office of the Commissioner of Canada Elections and the Redistribution and Revision unit of the Operations Directorate - was completed during 1990. An audit of the Planning and Coordination unit of the Operations Directorate is being carried out in early 1991.

REPORT OF THE CHIEF ELECTORAL OFFICER ON ELECTION EXPENSES

Following the general election of November 21, 1988, my predecessor published his report respecting election expenses, which provided the following information:

- Part 1 The fiscal period returns of registered political parties for the years 1984 to 1988.
- Part 2 The election expenses returns of all registered political parties for the 1988 general election.
- Part 3 The summary of candidates' election expenses returns for the 1988 general election.

Copies of the report were provided to each Member of Parliament in late 1989; additional copies are available from my Office.

AUDIT OF FINANCIAL RETURNS

At the 1988 general election, 1,578 candidates were required to file a financial return. Of these, 739 qualified for a reim-

bursement, averaging \$18,403, for a total of \$13.7 million; 723 of those candidates also declared a surplus. The average surplus per candidate was \$13,290, amounting to a total candidates' surplus of approximately \$9.6 million. Also, candidates' auditors were entitled to a reimbursement of their fees, for a total of \$676,000.

There were 12 registered political parties at the 1988 general election. Four of those registered political parties qualified for a reimbursement of their election expenses totalling almost \$5 million.

ELECTION FEES TARIFF

Following the 1988 general election, a number of returning officers indicated their concern about the fees and allowances paid to them and other election officers under the authority of the Federal Tariff of Fees, which is issued pursuant to section 198 of the *Canada Elections Act*. Many felt that the Tariff had not kept up with the many changes which have taken place in election administration.

In view of their comments, Elections Canada engaged a consultant to review and make recommendations on paying returning officers and other workers at an election. A committee of ten returning officers from across Canada was selected to provide the consultant with detailed information on election management. The consultant's report has been received; following analysis of the recommendations by my staff, the revised Tariff of Fees will be submitted to the Governor in Council for approval.

REGISTRATION OF POLITICAL PARTIES

Four political parties applied for registration with my Office since my predecessor's last Report to Parliament (1989). After verification of each application, they were accepted and each party's name was entered in the registry. Each of these parties, and any other party that applies for registration, will become fully registered on the day after the party sponsors candidates in at least 50 electoral districts at the next general election, provided that the writs for that general election are issued at least 60 days after the party applied for registration. A list of these four parties, and the twelve existing registered parties, is included in this Report as Appendix A.

A number of requests for registration information have been submitted and it is expected that as many as 18 to 20 political parties may be seeking the support of voters at the next general election.

ELECTORAL BOUNDARIES

1. COMPUTER MAPPING

Following the last redistribution of electoral boundaries (1986-1987) and the subsequent establishment of polling divisions in each riding, consultations were undertaken with representatives from federal and provincial departments, with representatives from the House of Commons and with Elections Canada personnel. Given Elections Canada's electoral mapping requirements, the advances which have been made in geomatics technology elsewhere would suggest that there could be a better way to achieve our goals. It was found that most external organizations which currently provide maps or services to my Office have adopted some form of automation to support their cartographic process. As a result, it was decided to reassess the procedures used in our electoral mapping activities within the context of the strategic information systems plan referred to later in this chapter.

As a first step, Elections Canada undertook a user requirement study in order to document the current situation, to clearly identify our cartographic needs and to provide direction to better meet the requirements of the *Canada Elections Act*, the *Electoral Boundaries Readjustment Act* and the *Charter of Rights and Freedoms*, as well as to better serve the electorate and the electoral process.

The study found that the current procedures used in electoral mapping at Elections Canada are time-consuming and tedious and that they prevent us from efficiently fulfilling our mandate and meeting the increasing expectations of returning officers, politicians and the public. It recommended that a feasibility study should be undertaken to determine the viability of various solutions including computer-assisted drafting (CAD), geographical information systems (GIS) and a combination of GIS and traditional mapping techniques.

The feasibility study found that GIS was feasible and cost-effective in terms of quantifiable and non-quantifiable benefits. Elections Canada has therefore decided to

proceed with a phased implementation of GIS between 1991 and 1995 following testing which is scheduled to take place in the next year, and to implement an integration of text and spatial files in our computer applications.

2. POLLING DIVISIONS

After the last general election, Elections Canada extensively analyzed the documentation on the establishment of polling divisions in each electoral district to help returning officers make changes, to improve the system and to find the best solutions to existing problems. Base maps were also selected and obtained so that returning officers who have rural areas in their electoral districts could properly delineate each rural polling division. This program is an extension of that begun in urban regions before the 1988 general election with the result that approximately 95 percent of the electoral mapping system is based on the same standards.

Starting in the fall of 1989, a review of the establishment of polling divisions was ordered in all electoral districts. The primary purpose of this analysis has been to pinpoint areas where polling division boundaries must be changed; it is, in fact, a step toward identifying problems associated with existing boundaries.

In light of the experience of the 1988 election and considering that in these times it is becoming increasingly difficult to find enough election workers, it has been found desirable to reduce the number of polling divisions by combining them wherever it is possible to do so without unduly inconveniencing electors. Approximately 10,000 polling divisions were thus eliminated between 1984 and 1988, resulting in savings of approximately \$3 million in operating expenses.

In addition to the financial advantages of the current exercise, mention must be made of the standardization of rural and urban polling division data and descriptions; the establishment of a considerable inventory of maps, at a useful scale, of all municipalities with a population of 5,000 or more; the standardization of map scales within the same city; the possibility of copying, enlarging and reducing all maps; the identification of a standard legend for the whole country; and the production by computer of bilingual boundary description documents, street keys and poll keys.

DISTRIBUTION CENTRE STUDY

Outside consultants undertook a comprehensive review of warehouse operations, holding interviews with warehouse personnel and members of the Elections Canada management team. This study provided a welcome opportunity to analyze the warehousing activities. In general, the findings were encouraging, and, in cases where weaknesses were identified, corrective action has already been taken or planned.

This action has included: relocation within the premises to the ground floor to eliminate current floor loading restrictions; simplification of reporting levels within the organization; reduction in the permanent staff; the exploration of mechanized packaging; and consideration of the decentralized delivery of some materials directly from suppliers to returning officers or to regional supply points.

INFORMATION MANAGEMENT

Following the introduction of information technology at the 34th general election, it was decided to undertake the development of a strategic information systems plan to define the basis and the priorities for the further development and application of information processing technology at Elections Canada.

This study, which was completed in January 1991, will permit my Office to prepare a master plan for managing the development of integrated information systems in the years to come. It will be based on a phased approach utilizing full pre-testing and a concern for cost-effectiveness, including the consideration of the value of the subsequent improvements. Progress from one phase to another will only be instituted when testing has been proven to be fully successful.

The plan will draw together all of those activities which will be computerized during the next five years and will include, in the office of the returning officer, the establishment of the preliminary list of electors, the production of the notices of enumeration, the changes made to the voters' list during the revision period, the calculation of payments to election officials and the input of results on election night; and, in my Office, the introduction of computerized mapping (as described earlier),

office automation, an automated financial system, electronic mail and the implementation of new management information systems for other operational activities.

Included amongst the benefits to be gained from computerization of these activities will be the availability of voters' lists on diskette according to a nation-wide standardized format and the improved quality and ease of reproduction of polling division maps.

In order to reflect the importance of improving the efficiency and effectiveness of Elections Canada and the role of information management therein, a new directorate has recently been established within the organization, that of Information Systems.

PUBLIC INFORMATION PROGRAM

In his last Report to Parliament (1989), my predecessor noted a number of activities which Elections Canada had initiated to support his belief that Canadians have a right to be informed about their democratic and equality rights, now enshrined in the *Charter of Rights and Freedoms*, and a right to be informed about how they may exercise those rights. I intend to continue the public information programs mounted by this Office.

Since 1989, significant activities have included a joint exhibition with the National Archives of Canada. The major exhibition *Behind the Ballot Box/Les coulisses des élections*, which was mounted at the National Archives of Canada in early 1989 and the opening of which my predecessor noted in his last Report, was a recognized success. This presentation on the history and evolution of Canada's electoral system attracted some 10,000 people during its three-month run, making it the National Archives' most successful exhibition to that time.

Elections Canada's complementary program of simulated elections involved the participation of some 5,000 students from 70 schools and other organizations, with the result that our communications objectives were very satisfactorily advanced by the project.

In light of the success of the aforementioned, my predecessor approved the development of a smaller presentation as part of the circulating exhibits program of the National Archives of Canada. Also entitled *Behind the Ballot Box/Les coulisses des élections*, this exhibit opened in May 1990 at

the museum in Sault Ste. Marie, Ontario and has since been shown in Maple Creek and Saskatoon, Saskatchewan and in Nanaimo, B.C. It moves on to Prince George in April. The lifespan of the exhibition is expected to be at least another seven years, and it will be an integral part of our communications strategy during that time.

In each venue, Elections Canada will mount a complementary animation program with local schools and other target groups, involving the staging of simulated elections. The exhibition also includes an audio-visual presentation and a unique and innovative interactive computer element that allows users to identify their own electoral district and Member of Parliament, obtain an electoral district profile and MP biographical data, take part in a historical quiz and run their own election. Further applications of the interactive computer element are under consideration.

Three statutory reports have been published since April 1989, namely the Chief Electoral Officer's report on the election expenses of political parties and candidates at the 1988 general election and the reports on the by-elections held in 1989 and 1990. Apart from the catalogue and essay published in 1990 to accompany the circulating exhibition, *Behind the Ballot Box/Les coulisses des élections*, no new information materials have been published or significant revisions made to existing material, pending expected changes to the *Canada Elections Act* resulting from the work of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing.

In May 1989, paid announcements containing the summaries of candidates' election expenses returns from the 1988 general election were placed in selected daily and weekly newspapers across Canada, in accordance with the disclosure requirements of subsection 235(2) of the *Canada Elections Act*. To provide satisfactory exposure of the summaries throughout the 295 electoral districts, 778 newspapers were used in this exercise. To date, similar announcements have been placed in connection with the by-elections held in Beaver River (1989), Chambly, Laurier-Sainte-Marie and Oshawa (1990).

RETURNING OFFICER TRAINING

A needs analysis conducted by a consultant reviewed the alternatives to training returning officers in the context of current

adult education techniques and assessed the tools which my Office provides to returning officers when training their election workers.

The study proposed a reorientation of Elections Canada's training techniques and identified modifications that could be made to the existing training materials. Changes will be implemented accordingly.

STUDY OF RETURNING OFFICER FEEDBACK

Meetings were held in April and May 1989 to obtain feedback from returning officers about the conduct of the 34th general election. Twenty-one meetings were held across Canada in thirteen localities, attended by returning officers and their assistants. Each meeting was conducted by four experienced Elections Canada officers. The agenda covered: getting ready for an election; the start of the election period; registration of electors (enumeration and revision); communications activities; candidates and voting; financing; and general questions.

Participants were eager to share their experiences and made many recommendations for changes and improvements. They were mostly administrative in nature and can be implemented without changes in legislation.

Recommendations were also received that would require changes in legislation. These were examined in light of our own experience and it was found that many deserve serious consideration. They were not covered by Bill C-79, and, in general, concern aspects of the process of enumeration and preparation of the preliminary voters' list, and the procedures surrounding the various opportunities for voting. Many of the concerns were also raised in 1990 at meetings held with returning officers by the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing.

TEMPORARY RELOCATION OF ELECTIONS CANADA

In the autumn of 1988, my predecessor advised Public Works Canada (PWC) that new premises should be found for Elections Canada, due to significant air circulation problems, the need for major heating repairs, the lack of office space and the inadequate warehouse facility at our current location - 440 Coventry Road in the eastern sector of the City of Ottawa. However, with the calling of the general election in October 1988, the project was put on hold until after the election.

Following a call to tender by PWC in December 1990, temporary relocation is now planned for August 31, 1991 to the Elections Canada Building, near the intersection of Blair Road and the Queensway in the National Capital Region within easy commuting distance of the warehouse facilities.

INTERNATIONAL ACTIVITIES

As can be seen from my predecessor's reports to Parliament, especially those tabled between 1984 and 1989, Elections Canada has played an increasingly active role in international elections. Since the last Report was tabled, the number and variety of requests for the assistance and involvement of my Office has multiplied in direct relation to the rapid evolution of democratic developments in many countries around the world.

During this period, my Office responded to requests from the Speaker of the House of Commons, the Canadian International Development Agency (CIDA), the International Foundation for Election Systems (IFES), the Inter-American Centre for Electoral Promotion and Assistance (CAPEL), the Department of External Affairs and, through its auspices, the United Nations, the Organization of American States and many countries in the West Indies, Central America, Europe and Africa. Our participation has included briefing visiting foreign delegations, training election officials, ensuring the provision of election materials and supplies and providing technical advice and assistance, election supervisors and observers. The following summarizes the international activities of Elections Canada since my predecessor's last Report to Parliament.

In the last fiscal year, Elections Canada has been involved in pre-election evaluations in Bulgaria, Czechoslovakia, Guyana, Haiti and Zaïre. Material assistance was subsequently provided to these countries by the Canadian government; Elections Canada expertise was provided to ensure the proper materials were delivered in a timely manner. Elections Canada has observed elections and/or selected Canadian observers to elections in the following countries: Nicaragua, Costa Rica, Honduras, El Salvador, Czechoslovakia, Romania, Albania, Bulgaria, Haiti, Bénin and Guatemala. In addition, Elections Canada has received delegations from Poland, Bénin, the Ivory Coast, Zaïre, El Salvador, Italy and Japan. Also,

given Canada's major involvement in the international electoral field, Elections Canada has utilized other networks to obtain qualified personnel, for example, through the offices of the provincial chief electoral officers of Ontario, Quebec and Manitoba.

Furthermore, Elections Canada has been involved in discussions with the United Nations and the Organization of American States and with the Department of External Affairs and CIDA concerning upcoming electoral developments elsewhere in the world and the nature and possibility of our involvement in them. I met with authorities of the United Nations and the Organization of American States last October regarding the need for more planning time and coordination among the various participants when providing election observers and various forms of assistance.

As regards the increasing involvement of Elections Canada's personnel in international electoral activities, the salaries and related benefits of the persons involved continue to be absorbed by Elections Canada; other associated costs, such as travel and accommodation, are recovered from the requesting organization.

The voluntary co-operation of provincial electoral colleagues, returning officers and other Canadians knowledgeable about electoral matters constituted an essential element for the continued achievements in the area of international activities.

The recent experience gained at Elections Canada has led me to conclude that, when we accept international election observation missions, the following conditions will have to be taken into consideration:

- a) sufficient lead-time to allow proper recruitment and training of observers;
- b) the possibility of obtaining the co-operation of other observation organizations; and
- c) the possibility of arranging for the involvement of national observers from the country in question working under a credible organization based in that country.

Bearing in mind the aforementioned conditions, Elections Canada will continue to accept invitations to participate in international elections, although the degree of such participation will be determined by circumstances as well as by the extent to which human resource levels permit.

CHAPTER

3

ELECTION ADMINISTRATION

ELECTION ADMINISTRATION

BY-ELECTIONS

Since the 34th general election was held on November 21, 1988, six by-elections have taken place in the electoral districts of: Beaver River, Alberta, on March 13, 1989; Chambly, Quebec, on February 12, 1990; Oshawa, Ontario, and Laurier-Sainte-Marie, Quebec, on August 13, 1990; and Beauséjour, New Brunswick and York North, Ontario, on December 10, 1990.

Forty-two candidates were nominated in these six by-elections: four in Beaver River, six in Chambly, ten in Oshawa, seven in Laurier-Sainte-Marie, six in Beauséjour and nine in York North.

In Beaver River, the Reform Party candidate was elected, the first time that the party has been represented in the House of Commons. In Chambly, the New Democratic Party candidate was elected, the first time the NDP has elected a member to the House from the province of Quebec. In Oshawa, the NDP candidate was elected, while an independent candidate representing the Bloc Québécois was elected in Laurier-Sainte-Marie. In Beauséjour, the leader of the Liberal Party was elected and in York North, the Liberal candidate was re-elected following the voiding of the 1988 election by the Supreme Court of Ontario (see Chapter 4).

Data from the six by-elections is reproduced in Table 1 on page 17.

A voter information program was mounted in each electoral district including, in Oshawa and Laurier-Sainte-Marie, the distribution of a multilingual information leaflet to all households. Voter turnout ranged between a low of 33.21 percent in York North to a high of 69.55 percent in Beauséjour.

In an effort to ensure compliance with the *Canada Elections Act*, an information seminar on the election expenses provisions of the legislation was held in each electoral district several weeks before polling day. Those who attended were generally the candidates' official agents or auditors, or the candidates themselves.

SPECIAL AUTHORIZATIONS

During most elections, the Chief Electoral Officer is called upon to invoke his special powers under subsection 9(1) of the *Act* to meet unusual or unforeseen circumstances. My predecessor and I invoked those discretionary powers when we granted special authorizations as outlined in Table 2 on page 18.

TABLE 1

SUMMARY OF DATA FROM BY-ELECTIONS HELD SINCE THE GENERAL ELECTION OF NOVEMBER 21, 1988						
Districts	Beaver River (Alberta)	Chambly (Québec)	Laurier – Sainte-Marie (Québec)	Oshawa (Ontario)	Beauséjour (New Brunswick)	York North (Ontario)
Reason for election	Death of John Dahmer	Resignation of Richard Grisé	Death of J.-C. Malépart	Resignation of J.E. Broadbent	Resignation of F. Robichaud	Contested Election
Date of vacancy	December 12, 1988	May 30, 1989	November 22, 1989	January 02, 1990	September 25, 1990	June 07, 1990
Date of election	March 13, 1989	February 12, 1990	August 13, 1990	August 13, 1990	December 10, 1990	December 10, 1990
Population '81	68,200	88,686	86,861	91,263	65,473	93,734
Population '86	72,694	92,685	83,492	95,189	67,750	144,226
Estimated at election	75,390	95,884	80,797	98,330	69,572	206,601
Number of polls	163	184	167	175	143	362
Electors on preliminary list	43,931	66,839	50,612	60,353	48,570	128,344
Electors on official list	44,105	67,292	52,672	62,005	49,072	129,929
Number of candidates	4	6	7	10	6	9
Election expenses limit	\$47,882.73	\$49,283.88	\$44,858.70	\$48,996.19	\$47,616.26	\$77,599.28
No. of candi- dates entitled to reim- bursement	2	2	2	2	2	2
No. of valid votes cast	22,903	39,919	25,101	25,314	33,684	42,749
% participation	51.93%	60.40%	48.40%	41.03%	69.55%	33.21%
Elected candidate	Deborah C. Grey	Phillip Edmonston	Gilles Duceppe	Mike Breaugh	Jean Chrétien	Maurizio Bevilacqua
Affiliation	Reform	N.D.P.	Independent	N.D.P.	Liberal	Liberal

NORTHWEST TERRITORIES ELECTIONS

Since the last Report to Parliament, in 1989, my Office has also overseen a by-election in the territorial electoral district of Natilikmiot to fill a vacancy created by the resignation of the sitting member. Four candidates were nominated. The election was held on October 10, 1989, with a voter turnout of 82.2 percent.

In his last Report to Parliament, my predecessor indicated that the two territorial elections he described might be the last administered by this Office, as it was expected that the Legislative Assembly of the Northwest Territories would recommend the appointment of a Chief Electoral Officer, as provided for in the *Northwest Territories Elections Act* of 1986. This appointment has not been made however, and it has been agreed that my Office will administer the next general election in the fall of 1991.

The report of the 1989-1990 Electoral District Boundaries Commission of the Northwest Territories was tabled by the Speaker during the Legislative Assembly's 1990 spring session. It recommended that the number of seats remain at 24, although the boundaries of fourteen districts were altered

and one additional seat was allocated to the City of Yellowknife. These recommendations were dealt with at the fall 1990 session of the Legislative Assembly and the new boundaries are now in effect for the next territorial general election.

TABLE 2

PERMISSIONS GRANTED DURING BY-ELECTIONS UNDER SUBSECTION 9(1) OF THE CANADA ELECTIONS ACT							
Districts	Beaver River (Alberta)	Chambly (Québec)	Oshawa (Ontario)	Laurier – Sainte-Marie (Québec)	Beauséjour (N.B.)	York North (Ontario)	Total
Appointment of 2nd assistant returning officer to take votes in returning officer's office	–	x	x	x	–	–	3
Opening of 2nd electoral office in electoral district	–	–	–	–	x	x	2
Extension of revision period	–	–	x	x	–	–	2
Appointment of two additional revising agents at large	–	–	–	x	–	–	1
Appointment of two additional revising agents in returning officer's office	–	–	–	x	–	–	1
Appointment of four additional enumerators	–	–	x	–	–	–	1
Earlier counting of votes in returning officer's office	–	–	x	–	–	–	1
Increase of number of items in Tariff of Fees *	–	1	–	–	–	1	2
Total	0	2	4	4	1	2	13

*Pursuant to item 41 of the Tariff of Fees.

CHAPTER

4

LEGAL MATTERS

LEGAL MATTERS

YORK NORTH CONTESTED ELECTION

Following the official addition of the votes in the electoral district of York North, Ontario at the 1988 general election, the Liberal candidate, Maurizio Bevilacqua, was declared to be elected by a margin of 66 votes over Michael O'Brien, the Progressive Conservative candidate.

Mr. O'Brien requested a judicial recount of the votes, as provided for in section 177 of the *Canada Elections Act*. On December 5, 1988, the recount resulted in a reversal of the result obtained at the official addition.

Mr. Bevilacqua then successfully appealed the judicial recount decision and the matter was returned to the recount judge for continuation. The recount revealed a 77-vote plurality in favour of the Liberal candidate, who was then sworn in as the Member of Parliament for York North.

The Progressive Conservative candidate contested the election under the provisions of the *Dominion Controverted Elections Act*, alleging by petition that certain irregularities had occurred during the electoral process. Following a review of the election documents, the petition was amended to reflect 121 actual irregularities found. Most of these concerned the use of improper procedures of vouching for (swearing of) rural electors. In many instances, rural electors were vouched

for by persons who were not on the same list of electors as is required by section 147 of the *Canada Elections Act*.

The petition was heard by Justices Gray and MacFarland of the Ontario Supreme Court, who found that the failure to comply with the requirements of the *Act* affected the result of the election, as the number of votes called into question (121) exceeded the difference between the first and second candidates (77) after the judicial recount. It was felt by the panel of judges that the saving provisions of section 272 of the *Act* could not be used to correct the failure of statutory compliance found in this case (this section states that non-compliance with the *Act* does not invalidate the election unless it affected the result).

In its decision of May 28, 1990, the court made it very clear there was "...no evidence that the...irregularities arose out of the misconduct of any voters or election officials". It also highlighted the fact that only 121 of the more than 88,000 votes cast in York North were called into question.

The decision was not appealed. On June 7, 1990, I received a warrant from the Speaker of the House of Commons advising me of the vacancy in York North created by the court ruling. Pursuant to section 31 of the *Parliament of Canada Act*, the Prime Minister called a by-election in York North on October 10, 1990. The result of that by-election may be found in Chapter 3 of this Report.

LEGAL STATUS OF RETURNING OFFICERS

The nature of the relationship between returning officers and my Office is not clearly defined by the *Canada Elections Act*. To clarify the situation therefore, my predecessor sought and I have obtained a legal opinion from a firm outside Elections Canada.

This opinion indicates that returning officers are neither employees nor agents of my Office. Rather, they are public officers employed by the Crown in right of Canada.

Although the *Canada Elections Act* empowers me to issue necessary instructions to election officers "...to ensure effective execution of the provisions..." of the *Act* and allows me to deny payment of honoraria in cases where an election officer has failed to carry out one or more of the duties of the position, it does not clearly establish the authority of the Chief Electoral Officer in respect of returning officers, who are, in fact, appointed and removed from office by the Governor in Council.

This matter, which I raised in my brief to the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing and which my predecessor touched on in part in previous reports to Parliament, is now being examined by the Royal Commission.

RIGHT TO VOTE OF PRISON INMATES

In the last Report to Parliament (1989), my predecessor related the difficult circumstances which he experienced when conflicting provincial court rulings, handed down during the 1988 election campaign, alternately ruled invalid and then upheld the provision of the *Canada Elections Act* which deprives prison inmates of the right to vote. He was eventually guided by the decision of the senior court concerned (the Manitoba Court of Appeal), handed down three days before the election, resulting in the status quo being maintained.

However, in his decision rendered on February 28, 1991, Mr. Justice B.L. Strayer of the Trial Division of the Federal Court of Canada ruled that the present paragraph 51(e) of the *Canada Elections Act* impairs the right of prison inmates to vote under section 3 of the *Charter of Rights and Freedoms* and that the limitation of paragraph 51(e) on the right to vote of prison inmates is not justifiable in light of section 1 of the *Charter*.

Pending the final resolution of this matter, I have made arrangements to put in place a mechanism for the registration of the approximately 29,000 inmates in federal, provincial and territorial prisons and penitentiaries and for the taking of their votes at the next federal election. In this respect, I have entered in contact with the Correctional Service of Canada of the Solicitor General's Department regarding possible mechanisms and security arrangements. I intend to do the same in respect of provincial and territorial penal authorities.

An opportunity will present itself for Parliament to take action in this respect before the next election, when the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing tables its report and recommendations for changes to the electoral system later this year.

It may be that a restriction on only those offenders who have committed more serious crimes might be deemed more consistent with the *Charter of Rights and Freedoms*. In other words, a layered approach, taking account of the severity of the penalty might be more acceptable as a reasonable limit on the right to vote of prison inmates. Should Parliament act to give the right to vote to any or all prison inmates, I believe that inmates should be added to the categories of electors who currently vote under the *Special Voting Rules* (Schedule II) of the *Canada Elections Act*. In this way, inmates would be able to vote at federal general elections in the same way as members of the Armed Forces and those limited categories of Canadians living abroad who currently qualify to vote under the *Rules*.

CHAPTER

5

COMPLIANCE AND ENFORCEMENT OF THE CANADA ELECTIONS ACT

COMPLIANCE AND ENFORCEMENT OF THE CANADA ELECTIONS ACT

The Commissioner of Canada Elections, under my general direction, is responsible for ensuring that the provisions of the *Canada Elections Act* are complied with and enforced. The Commissioner's consent is required in each case before prosecution for a violation of the *Act* can be undertaken.

The Commissioner's first objective is to encourage compliance with the legislation. Where compliance efforts fail, legitimate complaints of violations of the provisions of the *Act* are investigated promptly. Consent to prosecute is given where the facts of the case, public interest and the interest of justice warrant such action.

All cases of substance are referred to an investigator retained by the Commissioner or to the Royal Canadian Mounted Police. Outside counsels retained by the Commissioner provide advice and prosecutorial support.

Following is a report on the activities of the Commissioner of Canada Elections since my predecessor's 1989 Report to Parliament.

CASE OUTSTANDING AFTER THE 1984 GENERAL ELECTION

The one case arising from the 1984 general election that was unresolved at the time of the last Report to Parliament has now been before the courts. That case had been delayed by an unsuccessful appeal by the

accused on jurisdictional grounds. All of the charges have been disposed of, with findings of guilt on all counts.

CASES ARISING FROM THE 1988 GENERAL ELECTION

A summary of the current status of complaints arising from the 1988 general election is contained in Table 3. A similar table was presented in the 1989 Report, but the information in it has been updated to reflect complaints received and activities in the intervening period. Increases are generally attributable to complaints arising from the examination of candidates' election expenses returns by the public or by reviewers at Elections Canada.

Three cases are of particular interest, as they involve appeals where the outcome may affect the degree to which many of the provisions of the present *Canada Elections Act* are enforceable. Many provisions of the *Act* make the candidate responsible for activities carried out by his or her campaign workers. At issue is the degree to which candidates can be legally held accountable for the actions of their workers and the kind of evidence which is needed to carry a defence of "due diligence".

TABLE 3

* COMPLAINTS AND PROSECUTIONS – 1988 GENERAL ELECTION

	Number of cases	Closed	Open	Prosecution	Acquittal Appeal Conviction Discharge Withdrawn
2 (2)					
Definition of election expenses	35	35	0	0	
15(1) (8(1))					
Partiality of election clerk	1	1	0	0	
47(1) (13.6)					
Failure by chief agent to transmit auditor's report & return to C.E.O.	3	3	0	2	A(1) C(1)
47(1)(c) (13.6(c))					
Transmittal by chief agent of auditor's report & return	3	3	0	0	
48 (13.7)					
Advertising during the blackout period by registered party	7	7	0	0	
71 (18)					
Enumerators and revising officers failing to properly carry out their duties	6	6	0	1	C(1)
Sch.IV Rule 14 (18A(14))					
Impersonating an enumerator	1	1	0	0	
90 (24)					
False statement of withdrawal of candidate	1	1	0	0	
95-98 (29)					
Political partisanship in the appointment of D.R.O. by the returning officer	1	1	0	0	
129(1)(a) (44)					
Interfering with elector at polling station	1	1	0	0	
129(3) (44)					
Breaching secrecy of the vote	2	2	0	0	
147 (47)					
Illegal vouching	1	1	0	0	
150(1) (48)					
Employers failing to observe provisions of section requiring that employees be allowed four consecutive hours to vote	51	50	1	9	A(2) A-Ap(1) C(6)
157-158 (50)					
Partisan activity at or near a polling station	9	9	0	0	
Sub-total:	122	121	1	12	

	Number of cases	Closed	Open	Prosecution	Acquittal Appeal Conviction Discharge Withdrawn
208 (61.1) Candidate & official agent (O.A.) exceeding expenses limit provided by the Act	62	62	0	0	
213(a)(b) (61.2) Advertising during the blackout period by candidate	47	45	2	8	A-Ap(1) C(4) D(1) W(1)
214(1) (61.2(3)) Spending more than maximum allowed for notices of nomination meetings	1	1	0	1	A(1)
217(1)(3) (62(4)(6)) Payment of election expenses not through official agent	80	80	0	0	
219(1)(2) (62(6.3)) Failure to return unused forms in timely manner	145	145	0	0	
222(1) (62(12)) Failure of O.A. to pay bills within 4 months of polling day.	3	3	0	0	
226(3) (62.1(3)) Ineligible person acting as auditor for candidate	37	37	0	0	
228 (63(1)) Failure to include auditor's report	25	25	0	0	
234 63(5.4) Failure to transfer campaign surplus within time prescribed	103	103	0	0	
236(2) (63(9)) Failure to file return concerning election expenses	92	91	1	22	A(2) C(18) W(1)
236(3) (63(10)) Candidates and/or agents making false declaration respecting election expenses	4	4	0	0	
249 (65) Offences dealing with ballot box or paper	2	2	0	2	C(2)
251 (67) Sale of liquor on polling day	14	14	0	1	D(1)
252 (68) Voting when not qualified	7	7	0	0	
252(c) (68(c)) Application to be included on list where not a resident	1	1	0	0	
Sub-total:	623	620	3	34	

	Number of cases	Closed	Open	Prosecution	Acquittal Appeal Conviction Discharge Withdrawn
254(1) (70(1)) Failure by election officer to comply with the Act	12	12	0	0	
259(1) (70.1(1)) Third party advertising	27	27	0	0	
261 (72) Failure to identify printed material	47	47	0	0	
262 (73) Defacing or removing signs of a candidate	8	8	0	1	(\$250.- Charity) D(1)
263(2) (74(2)) Taking of false oath	2	2	0	1	C(1)
264 (75) Publishing false statement re character or conduct of candidate	5	5	0	0	
321(a)(b) (99.24(a)(b)) Charging more than lowest rate for advertising	2	2	0	0	
327 (104) Improper pledging by candidate	2	2	0	0	
328 (105) Premature publication of election results	12	12	0	2	A(1) C(1)
Sub-total:	117	117	0	4	
Total	862	858	4	50	

* As of April 2, 1991

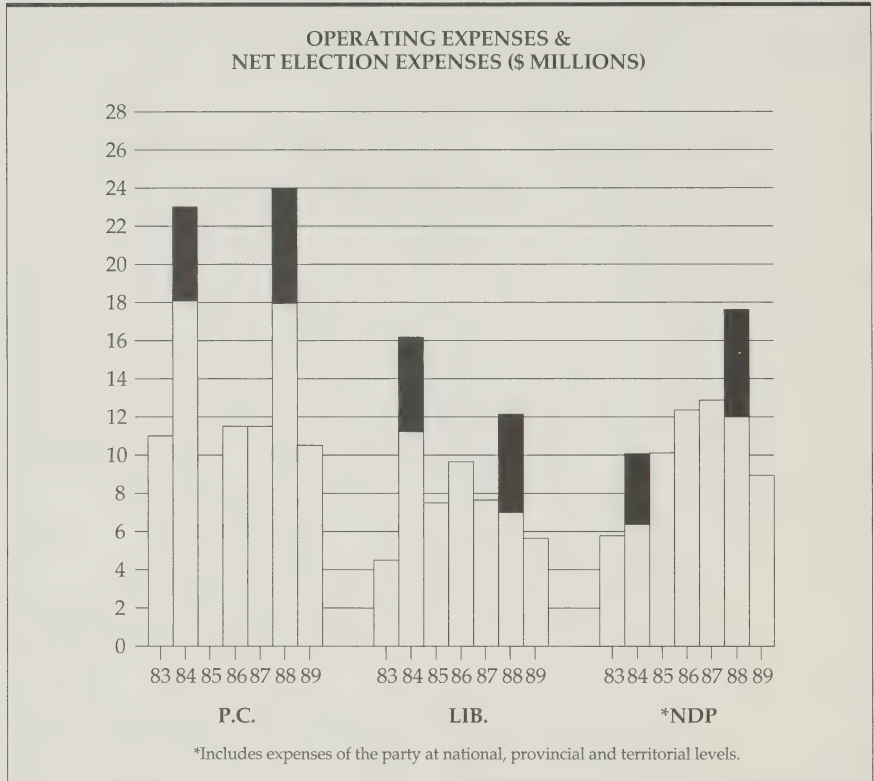
Prosecutions have been entered for violations of section 328 of the *Act* concerning premature publication of election results. One case involving satellite broadcasting has produced jurisprudence whereby in order to "publish" electoral results under section 328, we must show that the broadcaster not only transmitted a signal but also that it was received by a known individual.

Finally, complaints relating to the definition of election expenses (section 2) and exceeding the election expenses limit (section 208) highlight the need to clarify the definition of election expenses contained in the *Act*. Imprecision in this definition leads to varying interpretations among candidates and parties, and, in turn, to frustration on the part of complainants who sincerely feel that some candidates have violated the rules, while candidates who endure investigations brought on by these complaints feel persecuted.

REGISTERED PARTY RETURNS

Registered party fiscal returns for 1988 and 1989 and registered party election expense returns have been received and analysed since my predecessor's 1989 Report. The problems related to the nature of the audit of registered party returns cited therein remain.

For comparative purposes, the accompanying chart depicts expenditures patterns for the three major parties between 1983 and 1989. The bars for 1984 and 1988 include an extra portion representing net election expenses reported by the parties (election expenses minus their reimbursements).



CHAPTER

6

BROADCASTING ARBITRATOR

BROADCASTING ARBITRATOR

Following the expiration in May 1989 of the term of office of *Charles M. Dalfen*, Canada's first Broadcasting Arbitrator, my predecessor appointed to the position, in September of 1989, a distinguished former public servant, *Edgar Gallant*.

The role of the Broadcasting Arbitrator is to allocate between the federally-registered political parties and the parties which have been approved for registration by the Chief Electoral Officer, the time which the Canadian broadcasting networks must make available to political parties for purchase, as well as the free time which must be made available during a general election pursuant to the provisions of the *Canada Elections Act*.

The Broadcasting Arbitrator is also required to issue to all broadcasters and network operators at election time, a set of guidelines covering the aforementioned time allocation, the procedures for booking broadcasting time by the political parties concerned, and any other pertinent matters. He must also supply broadcasters and network operators with guidelines established by the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) regarding the applicability of the *Broadcasting Act* and its regulations to the conduct of broadcasters and network operators in relation to a general election.

Mr. Gallant's first report as Broadcasting Arbitrator is included as Appendix B to this Report.

CHAPTER

7

CONCLUSION

CONCLUSION

As those who have studied the history of our electoral legislation have remarked, reform of the Canadian electoral system is a continuous evolutionary process. The Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing is proof of that process at work. From the foregoing report on the activities of my Office, it is also evident that Elections Canada has estab-

lished a record of seeking to improve the administration of elections. I would simply add that, in fulfilling my duties as Chief Electoral Officer, I fully intend to seek innovations which will keep Canada in the forefront of democratic development and to discuss them, when appropriate, with the House of Commons' Standing Committee on Privileges and Elections.

APPENDICES

APPENDIX A

LIST OF REGISTERED POLITICAL PARTIES

REGISTERED POLITICAL PARTIES

Progressive Conservative Party of Canada

Liberal Party of Canada

New Democratic Party

Social Credit Party of Canada

Communist Party of Canada

Libertarian Party of Canada

*Parti Rhinocéros

The Green Party of Canada

Confederation of Regions Western Party

Party for the Commonwealth of Canada

Christian Heritage Party of Canada

Reform Party of Canada

POLITICAL PARTIES ACCEPTED FOR REGISTRATION

Populist Party for Canada

*Parti Nationaliste du Québec

Marxist-Leninist Party of Canada

Reform of the Monetary Law

*Name of party in French only

APPENDIX B

THE BROADCASTING ARBITRATOR



L'ARBITRE EN MATIÈRE DE RADIODIFFUSION

February 8, 1991

Mr. Jean-Pierre Kingsley
Chief Electoral Officer
Elections Canada
440 Coventry Road
OTTAWA, Ontario
K1A 0M6

Dear Sir,

I am pleased to submit my first report as Broadcasting Arbitrator, covering the period from my appointment on September 6, 1989 to the end of December 1990.

Should you wish to discuss any aspect of this report I would be pleased to meet with you at your convenience.

Yours truly,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read "Edgar Gallant".

Edgar Gallant OC

Enclosure

c.c. Ronald A. Gould
Assistant Chief Electoral Officer

REPORT TO THE CHIEF ELECTORAL OFFICER

This report covers the period since September 6, 1989, the date when I was appointed Broadcasting Arbitrator.

In the absence of any request from registered parties for a meeting in accordance with subsection 308(1) of the Act, I proceeded to convene such a meeting under subsection 308(2) to commence consultations with a view to allocating the broadcasting time to be made available for purchase under section 307. The meeting was first scheduled for February 27, 1990. Due to unexpected and uncontrollable circumstances, I had to cancel this meeting. After the meeting was convened a second time, it was held in Ottawa on Monday, April 23, 1990.

Only seven of the twelve registered parties chose to send representatives to the meeting. Following two hours of discussion and negotiation, the representatives of these seven parties reached an agreement on the allocation of the six and one-half hours of broadcasting time mentioned in section 307. This allocation is presented at the end of this report. Then, in accordance with subsection 310(5) of the Act, I wrote to the chief agents of all the registered parties notifying them of the consensus reached at the April 23, 1990 meeting. In this letter, I reminded the registered parties once again that, in accordance with subsections 309(1) and (2), the allocation that was unanimously decided by the parties represented at the April 23 meeting was final and binding on all registered parties, including those that had not sent a representative to the meeting, at least until the next annual review under section 314 of the Act. I also wrote to the chief agents of the four parties from whom you had accepted applications for registration to inform them of the foregoing and to notify them that they had thirty days following receipt of my letter to request that broadcasting time be made available to them for purchase, under section 311 of the Act. I received no such official request.

In closing this brief report on my activities as Broadcasting Arbitrator since September 1989, I would first like to congratulate you on

your appointment as Chief Electoral Officer. I would also wish to express my appreciation for the work of my predecessor, Mr. Charles M. Dalfen, who also leaves behind a spirit of co-operation upon which I very much rely. Without claiming to have the knowledge and experience to do so, I would like to tell you that I endorse the comments, suggestions and recommendations that he included in his reports of October 15, 1984 and January 23, 1989.

Finally, I must say how much I appreciated the co-operation of the personnel of Elections Canada.

UNANIMOUS AGREEMENT REACHED AT THE APRIL 23RD, 1990 MEETING OF THE REPRESENTA- TIVES OF REGISTERED PARTIES CONCERNING THE ALLOCATION OF THE BROADCASTING TIME TO BE MADE AVAILABLE FOR PURCHASE UNDER SECTION 307 OF THE CANADA ELECTIONS ACT

POLITICAL PARTY	NUMBER OF MINUTES THAT CAN BE PURCHASED
Progressive Conservative Party of Canada	173
Liberal Party of Canada	110
New Democratic Party	71
Parti Rhinocéros	9
Christian Heritage Party of Canada	9
The Green Party of Canada	9
Party for the Commonwealth of Canada	9
Total:	390

RAPPORT AU DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS

En terminant ce bref rapport sur mes activités comme arbitre en matière de radio- diffusion depuis septembre 1989, je voudrais d'abord vous féliciter de votre nomination comme Directeur général des élections. Je désire aussi exprimer mon appréciation pour Charles M. Daifén, qui a laissé en plus un esprit de collaboration sur lequel je compte beaucoup. Sans prétendre avoir les connaissances et l'expérience pour ce faire, je me permets de vous dire que je souscris aux commentaires, suggestions et recommandations qu'il a consignés dans ses rapports du 15 octobre 1984 et du 23 janvier 1989.

Enfin, je me dois de vous dire combien j'ai apprécié la collaboration du personnel d'Élections Canada.

ACCORD UNANIME CONCLU À LA
RÉUNION DES REPRÉSENTANTS
DES PARTIS ENREGISTRÉS TENUE
LE 23 AVRIL 1990 AU SUJET DE LA
RÉPARTITION DU TEMPS
D'ÉMISSION À LIBÉRER, POUR
ACHAT, SOUS LE RÉGIME DE
L'ARTICLE 307 DE LA LOI
ÉLECTORALE DU CANADA

PARTI POLITIQUE NOMBRE DE MINUTES
LIBÉRÉES POUR ACHAT

Parti Progressiste-Conservateur du Canada	173
Parti libéral du Canada	110
Nouveau Parti Démocratique du Canada	71
Parti Rhinocéros	9
Parti de l'Héritage Chrétien du Canada	9
Le Parti Vert du Canada	9
Parti pour la République du Canada	9
Total : 390	

Ce rapport couvre la période depuis le 6 septembre 1989, jour de ma nomination comme arbitre en matière de radiodiffusion.

Aucun parti enregistré n'ayant demandé la convocation d'une réunion en vertu de l'alinéa 308(1) de la Loi, j'ai moi-même convoqué une telle réunion en conformité de l'alinéa 308(2) en vue d'entamer les consultations pour la répartition du temps d'émission à libérer, pour achat, sous le régime de l'article 307. La réunion fut d'abord convoquée pour le 27 février 1990. En raison de circonstances imprévues et incon- trôlables, il m'a fallu annuler cette réunion. Après une deuxième convocation, la réunion a eu lieu à Ottawa le lundi 23 avril 1990.

Sept seulement des douze partis enre- gistrés ont choisi de se faire représenter à la réunion. Après deux heures de discussion et de négociation, les représentant(e)s de ces sept partis se sont entendu(e)s sur une répartition des six heures et demie de temps d'émission mentionnées à l'article 307. Cette répartition est présentée à la fin de ce rapport. Par la suite, conformément à l'alinéa 310(5) de la Loi, j'ai écrit aux agents principaux de tous les partis enregistrés leur faisant part du consensus de la réunion du 23 avril 1990. Dans cette lettre, je rappelais de nouveau à l'attention des partis enregistrés que, en vertu des alinéas 309(1) et (2), la répartition décidée à l'unanimité par les partis représentés à la réunion du 23 avril est pérennitaire et lie tous les partis enregistrés, y compris ceux qui n'avaient pas envoyé de représentant(e)s à la réunion, au moins jusqu'à l'article 314 de la Loi. J'ai aussi écrit aux agents principaux des quatre partis dont vous aviez accepté la demande d'enregistrement pour les informer de ce qui précède et les aviser qu'ils disposaient de trente jours suivant la réception de ma lettre pour demander que du temps d'émission soit libéré à leur profit, pour achat, sous le régime de l'article 311 de la Loi. Je n'ai reçu aucune demande officielle à cet effet.

ANNEXE B



L'ARBITRE EN MATIÈRE DE RADIODIFFUSION

THE BROADCASTING ARBITRATOR

le 8 février 1991

Monsieur Jean-Pierre Kingsley
Directeur général des élections
Élections Canada
440 chemin Coventry
OTTAWA (Ontario)
K1A 0M6

Monsieur le Directeur général des élections,
J'ai le plaisir de vous présenter mon premier rapport
comme arbitre en matière de radiodiffusion pour la période du 6
septembre 1989, date de ma nomination, à la fin de décembre
1990.

Il me serait agréable de discuter avec vous, à un moment
qui vous conviendra, tout aspect de ce rapport.

Veuillez agréer, monsieur le Directeur général des
élections, l'assurance de ma très haute considération.

Edgar Gallant OC

pièces jointes

c.c.: Ronald A. Gould
Directeur général adjoint
des élections

ANNEXE A

LISTE DES PARTIS POLITIQUES ENREGISTRÉS

PARTIS POLITIQUES ENREGISTRÉS

Parti Progressiste-Conservateur du Canada

Parti libéral du Canada

Nouveau Parti Démocratique

Parti Crédit Social du Canada

*Communist Party of Canada

Parti Libertarien du Canada

Parti Rhinocéros

Le Parti Vert du Canada

*Confederation of Regions Western Party

Parti pour la République du Canada

Parti de l'Héritage Chrétien du Canada

Le Parti Réformiste du Canada

DEMANDE D'ENREGISTREMENT DE PARTIS POLITIQUES ACCEPTÉE

Parti Populaire pour le Canada

Parti Nationaliste du Québec

Parti Marxiste-Léniniste du Canada

Réforme de la loi monétaire

*Nom du parti en anglais seulement

ANNEXES

7

CONCLUSION

Comme l'ont remarqué les personnes qui ont étudié l'histoire de notre système électoral, le système électoral canadien est un processus en évolution constante. La Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis en est une preuve vivante. Il ressort également du présent rapport des activités de mon Bureau qu'Élections Canada déploie des efforts constants pour améliorer la

conduite des élections. J'ajouterai simplement que, dans l'exercice de mes fonctions de Directeur général des élections, j'ai fermement l'intention de rechercher les innovations qui permettront au Canada de se maintenir à l'avant-garde du progrès démocratique et d'en parler, en temps opportun, avec les membres du Comité permanent des privilèges et élections de la Chambre des communes.

CONCLUSION

7

CHAPITRE

ARBITRE EN MATIÈRE DE RADIODIFFUSION

L'Arbitre en matière de radiodiffusion est également tenu d'adresser à tous les radiodiffuseurs et exploitants de réseaux, au moment d'une élection, un ensemble de lignes directrices couvrant la répartition du temps d'émission susmentionné, les modalités de réservation du temps d'émission par les partis politiques concernés et toute autre question pertinente. Il doit également fournir aux radiodiffuseurs et aux exploitants de réseaux les lignes directrices établies par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) à propos de l'application de la *Loi sur la radiodiffusion* et de ses diffuseurs et des exploitants de réseaux dans le cadre d'une élection générale.

Le premier rapport de M. Gallant à titre d'Arbitre en matière de radiodiffusion est inclus en Annexe B au présent Rapport.

Après l'expiration, en mai 1989, du mandat du premier Arbitre en matière de radiodiffusion du Canada, *M. Charles M. Dalfen*, mon prédécesseur a nommé à ce poste, en septembre 1989, un ancien fonctionnaire d'excellente réputation, *M. Edgar Gallant*.

L'Arbitre en matière de radiodiffusion a pour rôle de répartir, entre les partis politiques fédéraux enregistrés et les partis dont la demande d'enregistrement a été approuvée par le Directeur général des élections, le temps d'émission payé que les réseaux canadiens de radiodiffusion doivent mettre à la disposition des partis politiques, ainsi que le temps d'émission gratuit qui doit être mis à leur disposition pendant une élection générale, conformément aux dispositions de la *Loi électorale du Canada*.

ARBITRE EN MATIÈRE
DE RADIODIFFUSION

6

CHAPITRE

les rapports financiers des partis enregistrés pour 1988 et 1989 et les rapports concernant les dépenses d'élection des partis enregistrés. Les problèmes ayant trait à la nature de la vérification des rapports des partis enregistrés, mentionnés en 1989, demeurent valables.

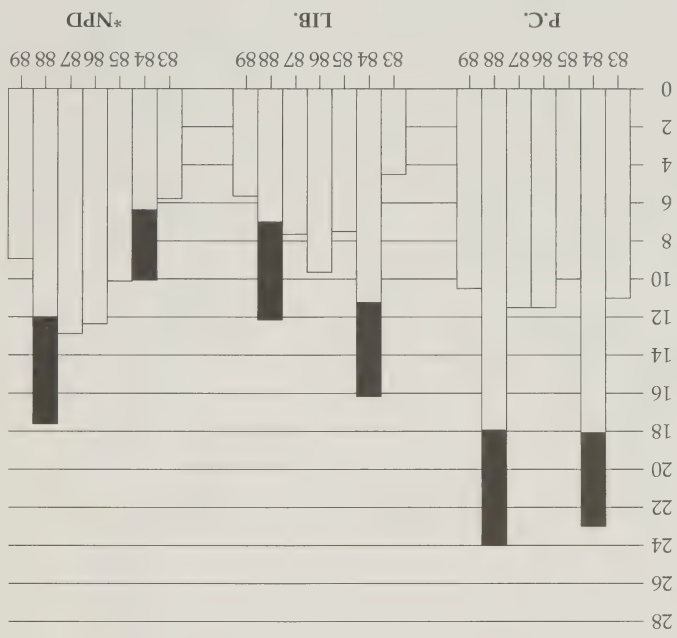
À des fins de comparaison, le graphique suivant présente les profils des dépenses des trois principaux partis entre 1983 et 1989. Les barres concernant les années 1984 et 1988 comportent une partie supplémentaire représentant les dépenses d'élection nettes déclarées par les partis (leurs dépenses d'élection moins leurs remboursements).

de clarifier la définition des dépenses d'élection contenue dans la Loi. L'imprécision de cette définition conduit à diverses interprétations parmi les candidats et les partis et, à son tour, à des frustrations chez les plaignants qui font l'objet d'enquêtes provoquées par ces plaintes se sentent persécutés.

RAPPORTS DES PARTIS ENREGISTRÉS

Depuis le dépôt du Rapport de 1989 de mon prédécesseur, nous avons reçu et analysé

FRAIS D'EXPLOITATION ET DÉPENSES D'ÉLECTION NETTES (MILLIONS \$)



*Inclut les dépenses du parti aux niveaux national, provincial et territorial.

Nombre
de cas
Dossiers
clos
Dossiers
en cours
Pour-
suites
Absolusion
Appel
Condamnation
Retrait

249 (65)	Infraction concernant une boîte de scrutin ou un bulletin de vote	2	2	0	2	C(1)
251 (67)	Vente de spiritueux le jour du scrutin	14	14	0	1	Ab(1)
252 (68)	Voter sans être habile à le faire	7	7	0	0	
252(c) (68(c))	Demande d'inscription sur la liste sans être résident	1	1	0	0	
254(1) (70(1))	Inobservation de la Loi par un officier d'élection	12	12	0	0	
259(1) (70.1(1))	Publicité par des tierces parties	27	27	0	0	
261 (72)	Non-identification de matériel imprimé	47	47	0	0	
262 (73)	Mutilation ou enlèvement de pancartes d'un candidat	8	8	0	1	D(1)
263(2) (74(2))	Fraude d'un faux serment	2	2	0	1	C(1)
264 (75)	Publication d'une fausse déclaration concernant la réputation ou la conduite personnelle d'un candidat	5	5	0	0	
321(a)(b) (99.24(a)(b))	Facturation d'un tarif supérieur au tarif le plus bas	2	2	0	0	
327 (104)	Engagement illégal signé par un candidat	2	2	0	0	
328 (105)	Publication prématurée des résultats du scrutin	12	12	0	2	A(1) C(1)
Sous-total :		141	141	0	7	
Total		862	858	4	50	

* À jour au 2 avril 1991

Des poursuites ont été intentées pour des infractions à l'article 328 de la Loi concernant la publication prématurée des résultats du scrutin. Une cause impliquant la rétransmission par satellite a fait jurisprudence par le fait que, pour "publier" les résultats du scrutin en vertu de l'article 328, nous devons démontrer que le radiodiffuseur

Enfin, les plaintes ayant trait à la définition des dépenses d'élection (article 2) et au dépassement du plafond des dépenses d'élection (article 208) soulignent la nécessité

a non seulement transmis un signal mais que ce dernier a également été reçu par une personne connue.

Retrait	Appel	Condamnation	Nombre de cas	Dossiers clos	Dossiers en cours	Pour suites	Abolition	Acquiescement
150(1) (48)	Employeurs n'observant pas les dispositions de l'article exigeant que les employé(e)s disposent de quatre heures consécutives pour aller voter	51	50	1	9	A(2) A-Ap(1) C(6)		
157-158 (50)	Activité partisane à l'intérieur ou à proximité d'un bureau de scrutin	9	9	0	0			
208 (61.1)	Candidat et agent officiel dépassant les limites prévues par la Loi	62	62	0	0			
213(a)(b) (61.2)	Publicité par un candidat pendant la période d'interdiction	47	45	2	8	Ab(1) A-Ap(2) C(1) R(4)		
214(1) (61.2(3))	Dépenser plus que le maximum autorisé pour les avis d'assemblées de nomination	1	1	0	1	A(1)		
217(1)(3) (62(4)(6))	Paiement de dépenses d'élection autrement que par l'agent officiel	80	80	0	0			
219(1)(2) (62(6.3))	Défaut de retourner les formules inutilisées dans les délais prévus	145	145	0	0			
222(1) (62(12))	Défaut par l'agent officiel de payer les factures dans les quatre mois suivant le jour du scrutin	3	3	0	0			
226(3) (62.1(3))	Personne inéligible exerçant les fonctions de vérificateur d'un candidat	37	37	0	0			
228 (63(1))	Défaut d'inclure le rapport du vérificateur	25	25	0	0			
234 63(5.4)	Défaut de disposer des sommes excédentaires de la campagne dans les délais prescrits	103	103	0	0			
236(2) (63(9))	Défaut de transmettre le rapport concernant les dépenses d'élection	92	91	1	22	A(2) C(18) R(1)		
236(3) (63(10))	Candidats et/ou agents faisant une fausse déclaration au sujet des dépenses d'élection	4	4	0	0			
Sous-total :		659	655	4	40			

Trois causes présentent un intérêt particulier car elles impliquent des appels dont le résultat pourrait influencer sur le degré d'application de nombreuses dispositions de l'actuelle *Loi électorale du Canada*. Bon nombre de dispositions de la *Loi* rendent le candidat responsable des activités entreprises par les travailleurs de sa campagne. La question qui se pose consiste à savoir jusqu'à quel point les candidats peuvent être tenus légalement responsables des actes de leurs travailleurs et quels types de preuves sont nécessaires pour faire valoir une défense fondée sur le degré de "diligence requise".

TABLEAU 3

*PLAINTES ET POURSUITES – ÉLECTION GÉNÉRALE DE 1988

Nombre de cas	Dossiers clos	Dossiers en cours	Pour-suites	Appel		Retrait
				Acquittement	Condamnation	
2 (2)						
Définition des dépenses	35	35	0	0	0	
15(1) (8(1))						
Partialité du secrétaire	1	1	0	0	0	
d'élection						
47(1) (13.6)						
Défaut par l'agent principal de transmettre les rapports	3	3	0	2	A(1) C(1)	
47(1)(c) (13.6(c))						
Transmission par l'agent principal des rapports du vérificateur et des dépenses	3	3	0	0	0	
48 (13.7)						
Publicité par un parti enregistré pendant la période d'interdiction	7	7	0	0	0	
71 (18)						
Recenseurs et réviseurs ne s'acquittant pas convenablement de leurs fonctions	6	6	0	1	C(1)	
Annexe IV Règle 14 (18A(14))						
Usurpation de l'identité d'un recenseur	1	1	0	0	0	
90 (24)						
Fausse déclaration de désistement d'un candidat	1	1	0	0	0	
95-98 (29)						
Partisanerie politique lors de la nomination du scrutateur par le directeur du scrutin	1	1	0	0	0	
129(1)(a) (44)						
Intervention auprès d'un électeur au bureau de scrutin	1	1	0	0	0	
129(3) (44)						
Violation du secret du vote	2	2	0	0	0	
147 (47)						
Répondre illégalement d'une personne	1	1	0	0	0	
Sous-total :	62	62	0	3	3	

RESPECT ET APPLICATION DE LA LOI ELECTORALE DU CANADA

CAUSE EN SUSPENS APRÈS L'ÉLECTION GÉNÉRALE DE 1984

La seule cause découlant de l'élection générale de 1984 qui n'avait toujours pas été résolue au moment du dépôt du dernier Rapport au Parlement a maintenant été entendue devant les tribunaux. Elle avait été retardée à cause du rejet d'un appel, interjeté par l'accusé, touchant la compétence de la Cour. Toutes les accusations ont été réglées et des verdicts de culpabilité ont été rendus sur tous les chefs d'accusation.

CAUSES DÉCOULANT DE L'ÉLECTION GÉNÉRALE DE 1988

Un sommaire de la situation actuelle des plaintes reçues à l'occasion de l'élection générale de 1988 est donné au Tableau 3. Le Rapport de 1989 comportait un tableau semblable, mais les renseignements qu'il contenait ont été mis à jour pour tenir compte des plaintes reçues et des activités entre-prises depuis lors. Les augmentations sont généralement attribuables aux plaintes découlant de l'examen des rapports concernant les dépenses d'élection des candidats par le public ou par des examinateurs d'Élections Canada.

Sous ma surveillance générale, le Commissaire aux élections fédérales a pour fonction de veiller au respect et à l'application des dispositions de la *Loi électorale du Canada*. Son consentement est nécessaire dans chaque cas avant de pouvoir entreprendre des poursuites pour une infraction à la *Loi*.

Le premier objectif du Commissaire est d'encourager le respect de la loi. En cas d'échec de ces efforts, il faut immédiatement faire enquête sur les plaintes légitimes d'infractions aux dispositions de la *Loi*. Le Commissaire donne son consentement pour une poursuite lorsque les circonstances de la cause et l'intérêt du public et de la justice le justifient.

Toutes les causes de fond sont transmises à un enquêteur, dont les services sont retenus par le Commissaire, ou à la Gendarmerie royale du Canada. Le Commissaire peut retenir les services d'avocats-conseils pour bénéficier de leurs conseils et de leur aide durant le procès.

Voici le rapport des activités du Commissaire aux élections fédérales depuis le dépôt du Rapport de mon prédécesseur au Parlement en 1989.

RESPECT ET
APPLICATION DE LA
LOI ÉLECTORALE
DU CANADA

CHAPITRE
5

Toutefois, dans son jugement rendu le 28 février 1991, le juge B.L. Strayer de la Section de première instance de la Cour fédérale du Canada a décidé que l'alinéa 51e de la *Loi électorale du Canada* porte atteinte au droit des détenus de voter en vertu de l'article 3 de la *Charte des droits et libertés* et que la restriction imposée au droit de vote des détenus à l'alinéa 51e n'est pas justifiable à la lumière de l'article 1 de la *Charte*.

Dans l'attente du règlement définitif de cette question, j'ai pris les dispositions nécessaires pour mettre en place un mécanisme permettant l'inscription des quelque 29 000 personnes détenues dans les prisons et les pénitenciers fédéraux, provinciaux et territoriaux et pour recueillir leurs bulletins de vote lors de la prochaine élection fédérale. À cet égard, j'ai communiqué avec le Service correctionnel du Canada du ministère du Solliciteur général à propos des éventuels mécanismes à mettre en place et des dispositions à prendre en matière de sécurité. J'ai l'intention de faire la même chose en ce qui concerne les autorités pénales des provinces et territoires.

Une occasion idéale se présentera bien-tôt pour le Parlement en vue de prendre des mesures à cet égard *avant* la prochaine élection, lorsque la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis déposera son rapport et ses recommandations plus tard cette année en vue de modifier le système électoral.

Il se pourrait que l'imposition d'une restriction aux seuls délinquants ayant commis des crimes plus graves puisse être jugée plus conforme à la *Charte des droits et libertés*. Autrement dit, une approche à plusieurs paliers tenant compte de la sévérité de la peine pourrait être plus acceptable pour les tribunaux comme limite raisonnable imposée au droit de vote des détenus. Si le Parlement devait décider d'accorder le droit de vote à tous les détenus, je suis d'avis qu'il faudrait les ajouter aux catégories d'électeurs qui votent actuellement en vertu des *Règles électorales spéciales* (Annexe II) de la *Loi électorale du Canada*. Les détenus pourraient ainsi voter lors des élections générales fédérales de la même façon que les membres des forces armées et que les quelques catégories de Canadiens résidant à l'étranger qui ont actuellement le droit de voter en vertu de ces *Règles*.

déclenché une élection partielle dans York-Nord pour le 10 octobre 1990. Le résultat de cette élection partielle est mentionné au Chapitre 3 du présent Rapport.

STATUT JURIDIQUE DES DIRECTEURS DU SCRUTIN

La nature du lien qui existe entre les directeurs du scrutin et mon Bureau n'est pas définie clairement par la *Loi électorale du Canada*. Pour clarifier la situation, j'ai donc obtenu un avis juridique, demandé par mon prédécesseur, auprès d'un cabinet d'avocats de l'extérieur.

Cet avis précise que les directeurs du scrutin ne sont ni des employés, ni des agents publics employés par la Couronne du chef du Canada.

Même si la *Loi électorale du Canada* me donne les pouvoirs de transmettre aux officiers d'élection les instructions "... nécessaires à l'application efficace de la présente loi..." et m'autorise à refuser le paiement d'honoraires dans les cas où un officier d'élection omet d'accomplir l'une des fonctions de son poste, elle ne permet pas d'établir clairement l'autorité du Directeur général des élections par rapport aux directeurs du scrutin qui sont, en fait, nommés et destitués par le gouverneur en conseil.

Cette question, que j'ai soulevée dans mon mémoire à la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis et qui avait été partiellement abordée par mon prédécesseur dans plusieurs rapports antérieurs au Parlement, fait actuellement l'objet d'un examen par la Commission royale.

DROIT DE VOTE DES DÉTENUÉS

Dans son dernier Rapport au Parlement (1989), mon prédécesseur a relaté les circonstances difficiles qu'il a rencontrées lors des cours provinciales, pendant la campagne électorale de 1988, ont successivement déclaré nulle puis confirmé la disposition de la *Loi électorale du Canada* qui prive les détenus du droit de voter. Il s'est finalement laissé guider par le jugement de la plus haute cour concernée (la Cour d'appel du Manitoba), rendu trois jours avant l'élection, qui a abouti au maintien du statu quo.

QUESTIONS JURIDIQUES



serment) d'électeurs ruraux. Dans de nombreux cas, les répondants des électeurs ruraux n'étaient pas des personnes qui figuraient sur la même liste électorale comme l'exige l'article 147 de la *Loi électorale du Canada*.

La requête a été entendue par les juges Gray et MacFarland de la Cour suprême de l'Ontario qui ont conclu que l'observation des dispositions de la *Loi* avait influé sur le résultat de l'élection, étant donné que le nombre de suffrages contestés (121) dépassait la marge constatée entre les deux premiers candidats (77) après le recomptage judiciaire. Le tribunal s'est dit d'avis que les clauses de réserve contenues à l'article 272 de la *Loi* ne pouvaient être invoquées pour corriger l'observation de la *Loi* constatée dans ce cas (cet article stipule que l'observation de la *Loi* n'annule pas l'élection à moins qu'elle ait influé sur le résultat).

Dans son jugement du 28 mai 1990, la Cour a indiqué très clairement qu'il n'y avait "... aucune preuve à l'effet que... les irrégularités résultant de l'inconduite d'électeurs ou d'officiers d'élection". Elle a également insisté sur le fait que seuls 121 des quelque 88 000 suffrages exprimés dans York-Nord étaient contestés.

Le jugement n'a pas été porté en appel. Le 7 juin 1990, j'ai reçu un mandat du Président de la Chambre des communes m'avisant que le siège de York-Nord était devenu vacant par suite du jugement rendu par la Cour. Conformément à l'article 31 de la *Loi sur le Parlement du Canada*, le Premier ministre a

ELECTION CONTESTÉE DANS YORK-NORD

À la suite du décompte officiel des bulletins de vote dans la circonscription électorale de York-Nord (Ontario), lors de l'élection générale de 1988, le candidat libéral Maurizio Bevilacqua fut déclaré élu avec une marge de 66 voix sur Michael O'Brien, candidat du Parti Progressiste-Conservateur.

M. O'Brien a demandé un recomptage judiciaire des bulletins, comme le prévoit l'article 177 de la *Loi électorale du Canada*. Le 5 décembre 1988, le recomptage a renversé le résultat obtenu lors du décompte officiel.

Par la suite, M. Bevilacqua a gagné son appel de la décision déculant du recomptage judiciaire et la cause a été renvoyée devant le juge chargé du recomptage pour y donner suite. Le recomptage a révélé une majorité de 77 voix en faveur du candidat libéral qui a été par la suite assermenté comme député de York-Nord.

Le candidat du Parti Progressiste-Conservateur a contesté l'élection en vertu des dispositions de la *Loi sur les élections fédérales contestées*, en alléguant, dans le cadre d'une requête en contestation d'élection, que certaines irrégularités avaient été commises pendant le processus électoral. Suite à un examen des documents d'élection, la requête bien constatée 121 irrégularités. La plupart d'entre elles concernaient des modalités inadéquates utilisées pour répondre (sous

QUESTIONS
JURIDIQUES

4

CHAPITRE

deux élections territoriales dont il faisait état seraient peut-être les dernières administrées par notre Bureau, car on prévoyait que l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest recommanderait la nomination d'un Directeur général des élections, comme le stipule la Loi de 1986 sur les élections dans les Territoires du Nord-Ouest. Toutefois, cette nomination n'a pas eu lieu et il a été convenu que mon Bureau administrerait la prochaine élection générale à l'automne 1991.

Le rapport de la Commission de délimitation des circonscriptions électorales des

Territoires du Nord-Ouest (1989-1990) a été déposé par le président au cours de la session de printemps 1990 de l'Assemblée législative. Il a recommandé de maintenir 24 sièges, même si les limites de quatorze circonscriptions ont été modifiées et si un siège supplémentaire a été accordé à la ville de Yellowknife. Ces recommandations ont été étudiées lors de la session d'automne 1990 de l'Assemblée législative et les nouvelles limites sont maintenant en vigueur pour la prochaine élection générale dans les Territoires.

TABLEAU 2

PERMISSIONS ACCORDÉES PENDANT LES ÉLECTIONS PARTIELLES
EN VERTU DU PARAGRAPHE 9(1) DE LA
LOI ÉLECTORALE DU CANADA

Circonscription	Beaver River (Alberta)	Chambly (Québec)	Oshawa (Ontario)	Laurel-Sainte-Marie (Québec)	Beauséjour (N.-B.)	York-Nord (Ontario)	Total
Nomination d'un deuxième scrutateur pour accepter les bulletins au bureau du directeur du scrutin	-	x	x	x	-	-	3
Ouverture d'un deuxième bureau électoral	-	-	-	-	x	x	2
Prolongation de la période de révision	-	-	-	x	-	-	2
Nomination de deux agents réviseurs supplémentaires en général	-	-	-	-	x	-	1
Nomination de deux agents réviseurs supplémentaires au bureau du directeur du scrutin	-	-	-	-	x	-	1
Nomination de quatre recenseurs supplémentaires	-	-	-	x	-	-	1
Décompte avancé des bulletins de vote au bureau du directeur du scrutin	-	-	-	x	-	-	1
Augmentation du nombre d'articles du Tarif des honoraires*	-	1	1	-	-	1	2
Total	0	2	4	4	1	2	13

* Conformément à l'article 41 du Tarif des honoraires.

TABLEAU 1

SOMMAIRE DES DONNÉES TIRÉES DES ÉLECTIONS PARTIELLES
TENUES DEPUIS L'ÉLECTION GÉNÉRALE DU 21 NOVEMBRE 1988

Circonscriptions		Motif de l'élection	Date de vacance du siège	Date de l'élection	Population - 1981	Population - 1986	Estimation le jour du scrutin	Nombre de bureaux de scrutin	Électeurs sur la liste préliminaire	Électeurs sur la liste officielle	Nombre de candidats	Plafond des dépenses d'élection	Nombre de candidats pour le remboursement	Suffrages valides exprimés	% de participation	Candidat(e) élu(e)	Appartenance
Beaver River (Alberta)	Décès de John Dahmer	Le 12 déc. 1988	Le 30 mai 1989	Le 13 mars 1989	68 200	72 694	75 390	163	43 931	44 105	4	47 882,73 \$	2	22 903	51,93 %	Deborah C. Grey	Réformiste
Chambly (Québec)	Démision de R. Grisé	Le 30 mai 1989	Le 22 nov. 1989	Le 12 févr. 1990	88 686	92 685	95 884	184	66 839	67 292	6	49 283,88 \$	2	39 919	60,40 %	Phillip Edmonston	N.P.D.
Laurier-Ste-Marie (Québec)	Décès de J.-C. Malépart	Le 22 nov. 1989	Le 13 août 1990	Le 13 août 1990	86 861	83 492	80 797	167	50 612	52 672	7	44 858,70 \$	2	25 101	48,40 %	Gilles Duceppe	Indépendant
Oshawa (Ontario)	Démision de J.-F. Broadbent	Le 2 janv. 1990	Le 13 août 1990	Le 13 août 1990	91 263	95 189	98 330	175	60 333	62 005	10	48 996,19 \$	2	25 314	41,03 %	Mike Breugh	N.P.D.
Beauséjour (N.-B.)	Démision de F. Robichaud	Le 25 sept. 1990	Le 10 déc. 1990	Le 10 déc. 1990	65 473	67 750	69 572	143	48 570	49 072	6	47 616,26 \$	2	33 684	69,55 %	Jean Chretien	Libéral
York-Nord (Ontario)	Élection contestée	Le 7 juin 1990			93 734	144 226	206 601	362	128 344	129 929	9	77 599,28 \$	2	42 749	33,21 %	Maurizio Bevilacqua	Libéral

ÉLECTIONS DANS
LES TERRITOIRES DU
NORD-OUEST

Depuis le dépôt du dernier Rapport au Parlement, en 1989, mon Bureau a également surveillé une élection partielle dans la circonscription électorale territoriale de

Natilikmiot pour combler un poste devenu vacant par suite de la démission du député en place. Quatre candidats se sont présentés et l'élection s'est déroulée le 10 octobre 1989, avec une participation électorale de 82,2 p. 100. Dans son dernier Rapport au Parlement, mon prédécesseur avait mentionné que les

CONDUITE DES ÉLECTIONS

ÉLECTIONS PARTIELLES

Depuis la tenue de la 34^e élection générale le 21 novembre 1988, six élections partielles ont eu lieu dans les circonscriptions électorales de Beaver River (Alberta) le 13 mars 1989, de Chambly (Québec) le 12 février 1990, d'Oshawa (Ontario) et Laurier-Sainte-Marie (Québec) le 13 août 1990, et de Beauséjour (Nouveau-Brunswick) et York-Nord (Ontario) le 10 décembre 1990.

Lors de ces six élections partielles, quarante-deux candidats se sont présentés : quatre dans Beaver River, six dans Chambly, dix dans Oshawa, sept dans Laurier-Sainte-Marie, six dans Beauséjour et neuf dans York-Nord.

Dans Beaver River, c'est la candidate du Parti Réformiste qui a été élue, devenant ainsi la première représentante de ce parti à la Chambre des communes. Dans Chambly, c'est le candidat du Nouveau Parti Démocratique qui a été élu, devenant également le premier député NPD du Québec à la Chambre des communes. Dans Oshawa, le candidat NPD a été élu, tandis qu'un candidat indépendant représentant le Bloc Québécois a remporté le siège dans Laurier-Sainte-Marie. Dans Beauséjour, c'est le chef du Parti libéral qui a été élu et, dans York-Nord, c'est le candidat libéral qui a été réélu à la suite de l'annulation de l'élection de 1988 par la Cour suprême de l'Ontario (se reporter au Chapitre 4).

AUTORISATIONS SPÉCIALES

Au cours de la plupart des élections, le Directeur général des élections est appelé à invoquer ses pouvoirs spéciaux en vertu du paragraphe 9(1) de la *Loi* pour faire face à des circonstances exceptionnelles ou imprévues. Mon prédécesseur et moi-même avons invoqué ces pouvoirs discrétionnaires en accordant les permissions spéciales suivantes énoncées au Tableau 2 (page 20).

Dans le but de garantir le respect de la *Loi électorale du Canada*, un séminaire d'information sur les dispositions législatives concernant les dépenses d'élection a été organisé dans chaque circonscription électorale concernant plusieurs semaines avant le jour du scrutin. Les participants à ces séminaires étaient généralement les agents officiels ou les vérificateurs des candidats et parfois les candidats eux-mêmes.

Le Tableau 1 (page 19) présente les données concernant les six élections partielles. Dans chaque circonscription électorale, un programme d'information des électeurs a été mis sur pied, notamment avec la distribution d'un feuillet d'information multilingue à tous les ménages dans Oshawa et dans Laurier-Sainte-Marie. La participation électorale a varié d'un minimum de 33,21 p. 100 dans York-Nord à un maximum de 69,55 p. 100 dans Beauséjour.

CÓNDUITE DES
ÉLECTIONS

3

CHAPITRE

Canada joue un rôle de plus en plus actif sur la scène internationale des élections. Depuis le dépôt du dernier Rapport, le nombre et l'éventail des demandes d'aide et de participation adressées à mon Bureau se sont multipliés proportionnellement à l'évolution rapide des événements démocratiques qui se sont déroulés dans de nombreux pays du monde.

Au cours de cette période, mon Bureau a répondu à des demandes émanant du Président de la Chambre des communes, de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), de la International Foundation for Electoral Systems (IFES), du Centre interaméricain d'assistance et promotion électorale (CAPEL), du ministère des Affaires extérieures et, sous ses auspices, des Nations-Unies, de l'Organisation des États américains et de nombreux pays des Antilles, de l'Amérique centrale, de l'Europe et de l'Afrique. Dans le cadre de notre participation, nous avons informé des délégations étrangères de passages, formé du personnel électoral, fourni des accessoires d'élection, donné de l'aide et des conseils techniques et prêté des superviseurs et des observateurs pour des élections. Les paragraphes qui suivent résument les activités internationales d'Élections Canada depuis le dépôt du dernier Rapport au Parlement de mon prédécesseur.

Au cours du dernier exercice financier, Élections Canada a participé à des évaluations préélectorales en Bulgarie, en Tchecoslovaquie, en Guyane, en Haïti et au Zaïre. Par la suite, une aide matérielle a été accordée à ces pays par le gouvernement canadien; Élections Canada a offert ses compétences pour garantir la livraison en temps voulu des accessoires d'élection nécessaires. Nous avons observé des élections ou choisi des Canadiens comme observateurs pour des élections dans les pays suivants : Nicaragua, Costa Rica, Honduras, Salvador, Tchecoslovaquie, Roumanie, Albanie, Bulgarie, Haïti, Bénin et Guatemala. Par ailleurs, Élections Canada a reçu des délégations de Pologne, du Bénin, de la Côte d'Ivoire, du Zaïre, du Salvador, d'Italie et du Japon. En outre, étant donné la participation importante du Canada dans le domaine électoral à l'échelon international, Élections Canada a eu recours à d'autres réseaux pour trouver du personnel qualifié, par exemple en passant par les bureaux des directeurs généraux des élections de l'Ontario, du Québec et du Manitoba.

Par ailleurs, Élections Canada a participé à des pourparlers avec les Nations-Unies et l'Organisation des États américains et avec le ministère des Affaires extérieures et l'ACDI à propos des futurs événements électoraux qui vont se dérouler dans le monde et de la nature et de l'éventualité de notre participation. En octobre dernier, j'ai rencontré des représentants des Nations-Unies et de l'Organisation des États américains à propos de la nécessité de disposer d'un délai de planification plus long et d'améliorer la coordination entre les divers participants lorsqu'il s'agit de fournir des observateurs et diverses formes d'aide pour des élections.

En ce qui concerne la participation accrue du personnel d'Élections Canada à des activités électorales internationales, les salaires et avantages sociaux connexes des personnes concernées continuent à être absorbés par Élections Canada. Les autres coûts inhérents, comme les frais de déplacement et d'hébergement, sont récupérés auprès de l'organisme demandeur.

La collaboration à titre bénévole des collègues provinciaux, des directeurs du scrutin et d'autres Canadiens spécialistes des questions électorales a constitué un élément essentiel pour poursuivre nos réalisations dans le domaine des activités internationales.

L'expérience acquise récemment à Élections Canada m'a amené à conclure qu'il faudra tenir compte des conditions suivantes au moment d'accepter des missions d'observation lors d'élections internationales :

- a) des délais suffisants pour permettre un bon recrutement et une formation adéquate des observateurs;
- b) la possibilité d'obtenir la collaboration d'autres organismes observateurs;
- c) la possibilité de prévoir la participation d'observateurs nationaux du pays concerné travaillant sous l'autorité d'un organisme crédible basé dans ce pays.

En tenant compte des conditions susmentionnées, Élections Canada continuera à accepter des invitations en vue de participer à la conduite d'élections internationales, mais sa participation sera fonction des circonstances ainsi que de la disponibilité de ses ressources humaines.

Canada à la suite des travaux de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis.

En mai 1989, conformément aux exigences du paragraphe 23(5) de la *Loi électorale du Canada* en matière de divulgation, nous avons placé dans certains quotidiens et hebdomadaires du Canada des annonces payées contenant les sommaires des rapports concernant les dépenses d'élection des candidats lors de l'élection générale de 1988. Nous avons fait appel à 778 journaux pour réaliser une publication satisfaisante des sommaires dans les 295 circonscriptions électorales. Jusqu'à présent, des annonces semblables ont été placées dans des journaux à propos des élections partielles tenues dans les circonscriptions électorales de Beaver River (1989), Chambly, Laurier-Sainte-Marie et Oshawa (1990).

FORMATION DES DIRECTEURS DU SCRUTIN

Une analyse des besoins, effectuée par un expert-conseil, a permis d'examiner les possibilités de formation des directeurs du scrutin en fonction des techniques actuelles d'éducation des adultes et d'évaluer les outils fournis par mon Bureau aux directeurs du scrutin pour former leur personnel électoral.

L'étude a proposé une réorientation des techniques de formation d'Élections Canada et a permis d'identifier des modifications que l'on pourrait apporter aux outils de formation existants. Des changements seront effectués en conséquence.

ÉTUDE DES RÉACTIONS DES DIRECTEURS DU SCRUTIN

En avril et en mai 1989, nous avons organisé des réunions pour connaître les réactions des directeurs du scrutin à propos de la conduite de la 34^e élection générale. Les directeurs du scrutin et leurs adjoints ont assisté à vingt et une réunions organisées dans treize villes du Canada. Chaque réunion a été dirigée par quatre représentants chevronnés d'Élections Canada. L'ordre du jour de ces réunions comportait les éléments suivants : les préparatifs pour une élection; le début de la période électorale; l'inscription des électeurs (recensement et révision); les activités de communications; les candidats et le scrutin; le financement; et des questions d'ordre général.

Les participants étaient avides de partager leurs expériences et ont proposé de nombreuses recommandations visant à apporter des changements et des améliorations. Ces suggestions étaient surtout de nature administrative et elles peuvent être mises en oeuvre sans modifier la Loi.

Nous avons également reçu des recommandations qui exigeaient des modifications législatives. Nous les avons étudiées à la lumière de notre propre expérience et nous avons constaté que bon nombre d'entre elles méritaient une étude plus approfondie. Elles ne figuraient pas dans le projet de loi C-79 et concernaient, en général, des aspects du processus de recensement et de préparation des listes électorales préliminaires, ainsi que les modalités entourant les diverses possibilités de vote. Bon nombre des préoccupations ont également été soulevées en 1990 lors de rencontres avec des directeurs du scrutin organisées par la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis.

DÉMÉNAGEMENT TEMPORAIRE D'ÉLECTIONS CANADA

À l'automne 1988, mon prédécesseur a prévenu le ministère des Travaux publics du Canada (TPC) qu'il faudrait trouver de nouveaux locaux pour Élections Canada, en raison de problèmes graves de ventilation, de réparations importantes à faire au système de chauffage, du manque d'espace pour les bureaux et du caractère inadéquat des installations d'entreposage à notre adresse actuelle située au 440 chemin Coventry dans le secteur est de la ville d'Ottawa. Cependant, avec le déclenchement de l'élection générale en octobre 1988, ce projet a été repoussé après l'élection.

À la suite d'un appel de soumission lancé par Travaux publics Canada en décembre 1990, un déménagement temporaire est maintenant prévu pour le 31 août 1991 dans l'édifice chemin Blair et du Queensway dans la région de la Capitale nationale, pas très loin des installations d'entreposage.

ACTIVITÉS INTERNATIONALES

Comme on peut le constater à la lecture des rapports présentés au Parlement par mon prédécesseur, en particulier de ceux qui ont été déposés entre 1984 et 1989, Elections

attire quelque 10 000 personnes en trois mois, ce qui en fait jusqu'à présent l'exposition la plus réussie des Archives nationales.

Le programme complémentaire d'élections simulées, mis sur pied par Elections Canada, a entraîné la participation de quelque 5 000 élèves de 70 écoles et d'autres organismes, si bien que ce projet a permis de faire progresser considérablement nos objectifs de communication.

Étant donné le succès de l'exposition susmentionnée, mon prédécesseur avait approuvé la présentation d'une exposition plus modeste dans le cadre du Programme des expositions itinérantes des Archives nationales du Canada. Portant le même titre, cette exposition a été inaugurée en mai 1990 au musée de Saül-Sie-Marie (Ontario) avant d'être présentée par la suite à Maple Creek et Saskatoon (Saskatchewan) et à Nanaimo (Colombie-Britannique). Elle se rendra à Prince George en avril prochain. Cette exposition devrait voyager pendant encore sept ans et elle fera partie intégrante de notre stratégie de communication pendant toute cette période.

À chaque endroit, Elections Canada mettra sur pied un programme d'animation complémentaire avec les écoles locales et d'autres groupes cibles, notamment avec la présentation d'élections simulées. L'exposition comporte également une présentation audio-visuelle et un volet informatique interactif unique et innovateur qui permet aux utilisateurs d'identifier leur propre circonscription électorale et leur député, d'obtenir un profil de leur circonscription électorale et des données biographiques sur leur député, de répondre à un questionnaire historique et de diriger leur propre élection. D'autres applications du volet informatique interactif sont à l'étude.

Trois rapports statutaires ont été publiés depuis avril 1989, à savoir le Rapport du Directeur général des élections concernant les dépenses d'élection des partis politiques et des candidats à l'élection générale de 1988 et les rapports sur les élections partielles tenues en 1989 et 1990. En dehors du catalogue et de l'historique publiés en 1990 pour accompagner l'exposition itinérante intitulée *Les coulisses des élections/Behind the Ballot Box*, nous n'avons ni publié de nouveaux documents d'information, ni apporté de révisions importantes à la documentation existante, en raison des modifications attendues à la *Loi électorale* du

Le plan regroupera toutes les activités qui

seront informatisées au cours des cinq prochaines années et englobera, dans les bureaux des directeurs du scrutin, l'établissement de la liste électorale préliminaire, la production des avis de recensement, les changements apportés à la liste électorale pendant la période de révision, le calcul des montants versés aux officiers d'élection et la saisie des résultats le soir du scrutin, et aussi, à mon Bureau, l'introduction de la cartographie informatique (telle que décrite précédemment), la bureautique, un système financier automatisé, le courrier électronique et la mise en place de nouveaux systèmes intégrés de gestion pour d'autres activités opérationnelles.

Parmi les avantages qu'engendrera l'information de ces activités, mentionnons la disponibilité des listes électorales sur lesquelles selon un format normalisé à l'échelle du pays et l'amélioration de la qualité et de la facilité de reproduction des cartes des sections de vote.

Pour bien illustrer l'importance de l'amélioration de l'efficacité d'Elections Canada et du rôle de la gestion de l'information en son sein, une nouvelle Direction des systèmes d'information a été créée dernièrement.

PROGRAMME D'INFORMATION DU PUBLIC

Dans son dernier Rapport au Parlement (1989), mon prédécesseur a mentionné un certain nombre d'activités entreprises par Elections Canada car il était d'avis que les Canadiens ont le droit d'être informés sur leurs droits démocratiques et leurs droits à l'égalité, *et libertés*, et ont le droit d'être informés sur l'exercice de ces droits. J'ai l'intention de poursuivre les programmes d'information du public mis sur pied par mon Bureau.

Depuis 1989, les principales activités entreprises ont englobé une exposition conjointe avec les Archives nationales du Canada. L'importante exposition intitulée *Les coulisses des élections/Behind the Ballot Box*, qui a été montée aux Archives nationales du Canada au début de 1989 et dont mon prédécesseur a mentionné l'inauguration dans son dernier Rapport, a connu un immense succès. Cette présentation de l'histoire et de l'évolution du système électoral du Canada a

bilingue des documents décrivant les limites des circonscriptions électorales, des indicateurs de ruses et des indicateurs des sections de vote.

ETUDE SUR LE CENTRE DE DISTRIBUTION

Des experts-conseils de l'extérieur ont entrepris un examen complet des opérations de l'entrepot et en organisant des entrevues avec le personnel de l'entrepot et avec les membres de l'équipe de gestion d'Élections Canada. Cette étude a fourni l'occasion idéale pour analyser les activités d'entrepôts. Dans l'ensemble, les conclusions ont été encourageantes et, dans les cas où des faiblesses ont été décelées, des mesures correctives ont déjà été prises ou sont prévues.

Ces mesures concernent notamment le démembrage dans les locaux du rez-de-chaussée pour éliminer les restrictions actuelles en matière de surcharge de l'étage, la simplification des niveaux hiérarchiques au sein de l'organisme, la réduction du personnel permanent, l'étude de la mécanisation des activités d'emballage et la prise en considération de la livraison décentralisée de certains accessoires directement des fournisseurs aux directeurs du scrutin ou aux points régionaux d'approvisionnement.

GESTION DE L'INFORMATION

À la suite de l'introduction de la technologie de l'information lors de la 34^e élection générale, il a été décidé d'entreprendre l'élaboration d'un plan stratégique pour des systèmes d'information en vue de définir sur quelle base et selon quelles priorités il faudrait poursuivre l'implantation et l'application des techniques de traitement de l'information à Elections Canada.

Cette étude, qui a été achevée en janvier 1991, permettra à mon Bureau d'élaborer un plan directeur en vue de gérer l'expansion de systèmes intégrés d'information au cours des prochaines années. Ce plan sera fondé sur une approche progressive faisant appel à toute une panoplie d'essais prélabés et sur un souci de rentabilité, en tenant notamment compte de la valeur des améliorations ultérieures. Le passage d'une phase à la suivante n'interviendra que lorsque les essais se seront révélés entièrement satisfaisants.

Après la dernière élection générale, Elections Canada a procédé à une analyse poussée des documents concernant la délimitation des sections de vote dans chaque circonscription électorale pour aider les directeurs du scrutin à effectuer des changements, pour améliorer le système et pour trouver les meilleures solutions aux problèmes existants. Nous avons également choisi et obtenu des cartes de base afin que les directeurs du scrutin ayant des zones rurales dans leurs circonscriptions électorales puissent délimiter correctement chaque section de vote rurale. Ce programme est un prolongement de celui qui a été entamé dans les régions urbaines avant l'élection générale de 1988, ce qui fait qu'environ 95 p. 100 du système de cartographie électorale est fondé sur les mêmes normes.

Un examen de la délimitation des sections de vote a été ordonné dans toutes les circonscriptions électorales à compter de l'automne 1989. Cette analyse avait principalement pour but de détecter les secteurs qui nécessitent une redélimitation des sections de vote; il s'agit, en fait, d'un pas vers l'identification des problèmes liés aux limites existantes.

D'après l'expérience acquise lors de l'élection de 1988 et en tenant compte du fait qu'il est de plus en plus difficile de trouver suffisamment de travailleurs d'élection de nos jours, il a été jugé souhaitable de réduire le nombre de sections de vote en les regroupant chaque fois que cela est possible sans occasionner trop d'inconvénients pour les électeurs. Entre 1984 et 1988, quelque 10 000 sections de vote ont été supprimées, ce qui a permis d'économiser environ 3 millions \$ en frais d'exploitation.

En plus des avantages financiers découlant de cette mesure, il faut mentionner la normalisation des données et des descriptions concernant les sections de vote rurales et urbaines, l'établissement d'un inventaire considérable de cartes (à une échelle utile) de toutes les municipalités de plus de 5 000 habitants, la normalisation des échelles des cartes à l'intérieur d'une même ville, la possibilité de photocopier, d'agrandir et de réduire toutes les cartes, la présence d'une légende commune pour l'ensemble du Canada et la production informatisée en format

2. SECTIONS DE VOTE

d'avais que le tarif n'a pas évolué en fonction des nombreux changements qui sont intervenus dans le domaine de l'administration des élections.

À la lumière de leurs commentaires, Elections Canada a engagé un cabinet d'experts-conseils pour étudier la situation et faire des recommandations à propos de la rémunération des directeurs du scrutin et des autres officiers d'élection lors d'une élection. Un comité composé de dix directeurs du scrutin a été choisi dans l'ensemble du Canada pour fournir aux experts-conseils des renseignements détaillés sur la gestion des élections. Les experts-conseils ont présenté leur rapport et, après l'analyse des recommandations par mon personnel, nous présenterons le Tarif révisé des honoraires au gouvernement en conseil pour obtenir son approbation.

ENREGISTREMENT DES PARTIS POLITIQUES

Depuis le dernier Rapport au Parlement (1989) de mon prédécesseur, quatre partis politiques ont demandé leur enregistrement auprès de mon Bureau. Après vérification de chaque demande, ils ont été acceptés et le nom de chaque parti a été inscrit au registre. Chacun de ces partis, ainsi que tout autre qui en fera la demande, sera officiellement enregistré le lendemain de la date à laquelle il aura présenté des candidats et des candidatures lors de la prochaine élection générale, pourvu que les brés de cette élection générale soient émis au moins 60 jours après la demande d'enregistrement du parti. L'Annexe A au présent Rapport donne une liste de ces quatre partis ainsi que des douze partis enregistrés existants.

Nous avons reçu un certain nombre de demandes de renseignements concernant l'enregistrement d'un parti et on peut prévoir que 18 à 20 partis politiques se disputent les suffrages des électeurs lors de la prochaine élection générale.

LIMITES DES CIRCONSCRIPTIONS ELECTORALES

1. CARTOGRAPHIE INFORMATIQUE

dans chaque circonscription, des consultations ont été entreprises avec des responsables de ministères fédéraux et provinciaux, avec des représentants de la Chambre des communes et avec des employés d'Elections Canada. Étant donné les besoins d'Elections Canada en matière de cartographie électorale, les progrès réalisés ailleurs dans le domaine de la géomatique laissent entrevoir l'existence possible d'un meilleur moyen d'atteindre nos objectifs. Nous avons constaté que la plupart des organismes extérieurs qui fournissent actuellement des cartes ou des services mon Bureau ont adopté une certaine forme d'automatisation dans leurs activités cartographiques. Par conséquent, il a été décidé de réévaluer les modalités de notre programme de cartographie électorale dans le contexte du plan stratégique pour des systèmes d'information dont il est fait mention plus loin dans le présent chapitre.

Pour commencer, Elections Canada a entrepris une étude des besoins des usagers, afin d'étayer la situation actuelle, d'identifier clairement nos besoins cartographiques et de donner des directives afin de mieux répondre aux exigences de la *Loi électorale du Canada*, de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* et de la *Charte des droits et libertés*, tout en offrant un meilleur service aux électeurs et en améliorant le processus électoral.

L'étude a permis de constater que les modalités de cartographie électorale utilisées actuellement à Elections Canada sont longues et fastidieuses et qu'elles nous empêchent de répondre aux attentes croissantes des directeurs du scrutin, des politiciens et du public. On y recommande d'entreprendre une étude de faisabilité pour déterminer la viabilité de diverses solutions, notamment le dessin assisté par ordinateur (DAO), les systèmes d'information géographique (SIG) et une combinaison de SIG et de techniques traditionnelles de cartographie.

L'étude de faisabilité a révélé que les SIG sont faisables et rentables en termes d'avantages quantifiables et non quantifiables. Elections Canada a donc décidé de procéder à une mise en place progressive de SIG entre 1991 et 1995, suite à des essais qui seront réalisés au cours du prochain exercice, et de réaliser une intégration des fichiers-textes et des fichiers spatiaux dans nos applications informatiques.

RAPPORT DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS CONCERNANT LES DÉPENSES D'ÉLECTION

Suite à l'élection générale du 21 novembre 1988, mon prédécesseur a publié son rapport concernant les dépenses d'élection, qui contenait les renseignements suivants :

- Partie 1 Les rapports des partis politiques enregistrés pour les exercices financiers de 1984 à 1988.
- Partie 2 Les rapports de tous les partis politiques enregistrés concernant les dépenses d'élection pour l'élection générale de 1988.
- Partie 3 Les sommaires des rapports concernant les dépenses d'élection des candidats pour l'élection générale de 1988.

Un exemplaire du rapport a été remis à chaque député à la fin de 1989 et des exemplaires supplémentaires sont disponibles auprès de mon Bureau.

VÉRIFICATION DES RAPPORTS FINANCIERS

Lors de l'élection générale de 1988, 1 578 candidats ont été tenus de présenter un rapport financier. Parmi eux, 739 ont eu droit à un remboursement moyen de 18 403 \$ pour un total de 13,7 millions \$; 723 de ces candidats ont également déclaré un excédent, dont la moyenne par candidat atteignait 13 290 \$, soit un surplus total pour les candidats d'environ 9,6 millions \$. Les vérificateurs des candidats ont également eu droit à un remboursement de 676 000 \$.

Lors de l'élection générale de 1988, on comptait 12 partis politiques enregistrés. Quatre de ces partis ont été admissibles à un remboursement de leurs dépenses d'élection pour un total de près de 5 millions \$.

TARIF DES HONORAIRES D'ÉLECTION

À la suite de l'élection générale de 1988, un certain nombre de directeurs du scrutin se sont dit préoccupés par les honoraires et les allocations qui leur ont été versés, ainsi qu'à d'autres officiers d'élection, en vertu du Tarif d'autres officiers d'élection, en vertu du Tarif fédéral des honoraires qui est publié conformément à l'article 198 de la Loi électorale du Canada. Bon nombre d'entre eux sont

Canada et la Charte avant la prochaine élection et la nécessité d'entreprendre d'autres réformes spécifiques visant à accroître l'efficacité et l'efficacité pour les Canadiens.

VÉRIFICATION INTÉGRÉE

En 1989, le Vérificateur général a effectué une vérification intégrée au siège d'Élections Canada. Tous les aspects des activités du Bureau ont été étudiés, à l'exception des opérations du Bureau du Commissaire aux élections fédérales, des activités de soutien aux commissions de délimitation des circonscriptions électorales et des secteurs touchant les dépenses d'élection et le remboursement des partis et des candidats.

En résumé, le Rapport du Vérificateur général comportait neuf recommandations portant sur la gestion financière, les marchés de services, la gestion des accessoires d'élection et l'utilisation des nouvelles technologies lors de la conduite d'une élection. Toutefois, le Vérificateur général a déclaré que bon nombre des problèmes découlent du caractère désuet de notre législation qui a engendré des mesures inefficaces et des coûts élevés pour administrer le processus électoral. Suite à la publication du rapport, j'ai comparu devant le Comité permanent des privilèges et élections qui examinait son contenu et j'en ai profité pour présenter un plan d'action pour donner suite au Rapport du Vérificateur général.

POLITIQUE ET PLAN DE VÉRIFICATION INTERNE

Pour mettre en oeuvre l'une des recommandations du Vérificateur général, le Groupe des services de vérification du ministère des Approvisionnement et Services a aidé Elections Canada à préparer une politique de vérification interne et un plan de vérification quinquennal. Le Comité exécutif a approuvé la politique et le plan en février 1990. La première phase du projet, qui comportait des vérifications touchant le Bureau du Commissaire aux élections fédérales et la Section de la redistribution et de la révision de la Direction des opérations, a été achevée en 1990. Une vérification de la Section de la coordination et de la planification de la Direction des opérations est en cours en ce début d'année 1991.

Des mécanismes appropriés de protection contre les fraudes seraient mis en place dans les deux cas.

J'ai également proposé d'autres modifications visant à accroître l'indépendance d'Élections Canada de manière à mieux refléter son rôle de mandataire du Parlement.

C'est dans cette optique que j'ai recommandé que les directeurs du scrutin et le Directeur général adjoint des élections soient nommés directement par le bureau du Directeur général des élections et non, comme à l'heure actuelle, par décret du gouvernement en conseil, et que les budgets d'Élections Canada soient soumis à l'approbation d'un comité de la Chambre des communes.

Dans le cas des directeurs du scrutin, j'ai

proposé que leur nomination devrait relever de mon Bureau dans le but d'assurer une gestion plus efficace du processus électoral, d'établir clairement l'autorité du Directeur général et de renforcer dans l'esprit de tous les intervenants ainsi que du public l'indépendance de l'administration des élections à l'endroit du pouvoir politique. Cette formule permettrait en outre le remplacement rapide d'un directeur du scrutin en période électoral. Dans d'autres juridictions où l'Exécutif nomme les directeurs du scrutin, il est arrivé par le passé que l'Exécutif tarde à exercer ses pouvoirs dans ce domaine, ce qui a compromis la formation des directeurs du scrutin et, possiblement, leur performance en période électoral. Les nominations seraient ainsi faites au mérite à la suite de concours publics selon des critères de sélection rigoureux tenant compte des exigences de gestion de ces postes. Cette mesure aurait l'avantage supplémentaire de clarifier le statut légal des directeurs du scrutin.

En matière budgétaire, j'ai proposé que l'on pourrait octroyer au Directeur général des élections une plus grande autonomie procédurale. Le Directeur général des élections préparerait les prévisions budgétaires globales de son organisme, les soumettrait au Comité des privilèges et élections de la Chambre (ou à tout autre comité approprié) pour son approbation. Ces prévisions seraient ensuite achevinées au Président du Conseil du Trésor pour que celui-ci les transmette à la Chambre des communes en même temps que les prévisions budgétaires du gouvernement, contrairement à la situation actuelle où Élections Canada doit soumettre son budget normal de fonctionnement à l'approbation du Conseil du Trésor et où le Comité des privilèges et élections n'est im-

pliqué qu'après le dépôt en Chambre des crédits budgétaires du gouvernement. Le Vérificateur général continuerait de se pencher sur les dotations, les règlements et les politiques du Bureau, y compris la politique des marchés.

À propos de la question de l'application de la *Loi électorale du Canada*, j'ai proposé une nouvelle procédure de traitement des infractions. Dans une première catégorie, certaines activités demeurentaient des actes criminels, par exemple le vote illégal, l'achat de votes, l'usurpation d'identité, le vol de boîtes de scrutin ou de bulletins, la destruction de biens et la possession d'une arme à feu à proximité d'un bureau de scrutin. Ces incidents feraient l'objet d'une enquête de la GRC, qui interviendrait des poursuites criminelles devant les tribunaux compétents. Une autre catégorie de pratiques sanctionnées par des peines civiles (par exemple des amendes quodidiennes) prévues dans la *Loi*. Ces pratiques pourraient comprendre le retard ou la non-présentation des états financiers obligatoires. Toute autre infraction à la *Loi* tomberait dans une troisième catégorie et serait soumise à l'enquête d'Élections Canada et à la décision d'un tribunal administratif. Il pourrait s'agir du refus d'accorder du temps aux employés pour aller voter, de la publication prématurée des résultats d'une élection, de la diffusion de messages politiques en période d'interdiction ou de toute autre pratique irrégulière liée au financement électoral.

Parmi les recommandations que j'ai adressées à la Commission royale, deux entraîneraient des économies considérables pour le trésor public mais exigeraient des modifications législatives. La première concerne les recenseurs urbains. J'ai attiré l'attention des commissaires sur une économie possible d'une dizaine de millions de dollars si l'on nommait un seul recenseur dans chaque section de vote urbaine. On pourrait économiser une somme supplémentaire d'environ 8,4 millions de dollars en supprimant l'avis de recensement qui doit être envoyé à chaque électeur. À la place, on pourrait laisser dans chaque foyer une fiche de recensement contenant les renseignements importants sur le scrutin qui figurent actuellement sur l'avis de recensement.

J'ai tiens à attirer l'attention des parlementaires sur le fait que mes recommandations à la Commission royale étaient inspirées par les préoccupations suivantes : la nécessité d'harmoniser la *Loi électorale* du

PRINCIPALES ACTIVITÉS DEPUIS LE DERNIER RAPPORT (MARS 1989)

COMMISSION ROYALE SUR LA RÉFORME ÉLECTORALE ET LE FINANCEMENT DES PARTIS

Sous la présidence de M. *Pierre Lortie*, cette Commission a été mise sur pied en novembre 1989 avec pour mandat "d'enquêter et de présenter un rapport sur les principes et procédures qui devraient régir l'élection des députés et le financement des partis politiques et des campagnes des candidats...".

Mon prédécesseur a comparu devant la Commission lors de sa première audience publique tenue le 12 mars 1990 à Ottawa. Depuis lors, de nombreux cadres d'Élections Canada ont participé à des séances d'information et fourni des renseignements ou des documents sur des sujets d'intérêt; certains participent également à des groupes de travail mis sur pied par la Commission.

Comme je l'ai dit dans l'introduction, j'ai comparu devant la Commission le 21 septembre 1990 lors de la clôture du calendrier de ses audiences publiques. Tel que mentionné dans mon mémoire (dont on peut obtenir un exemplaire en communiquant avec Élections Canada), les problèmes touchant la *Charte* présentent un intérêt particulier et pourraient, en l'absence de mesures correctives préalables, perturber la prochaine élection générale.

J'ai évoqué la possibilité d'adapter les règles grâce auxquelles les membres des forces armées et les fonctionnaires fédéraux affectés à l'étranger peuvent voter, de manière à permettre à d'autres Canadiens vivant à l'étranger d'exercer leur droit de vote. Afin de remédier à l'important problème des électeurs urbains privés du droit de voter pour avoir manqué la date limite d'inscription sur la liste électorale, je recommande l'emploi de formulaires d'inscription à retourner par la poste et l'inscription au bureau du scrutin.

J'ai renvoyé les membres de la Commission aux difficultés ayant résulté de dispositions de la *Loi* ont été déclarées inconstitutionnelles, notamment celles concernant l'incapacité électorale des juges ainsi que des déficients mentaux. J'ai également mentionné d'autres questions liées à la *Charte* qui n'ont pas encore été résolues de manière définitive par les tribunaux, à savoir l'exclusion des détenus (se reporter au Chapitre 4) et les disparités au plan de l'inscription des électeurs urbains et ruraux. Comme je l'ai dit aux commissaires, personne n'a envie de connaître à nouveau la situation vécue en 1988, lorsque plus d'une douzaine d'arrêts rendus par des tribunaux en pleine campagne électorale ont modifié (ou menacé de modifier) certaines dispositions de la *Loi électorale du Canada* pour contravention à la *Charte*. Il est essentiel que le Parlement régle ces questions liées à la *Charte* avant les prochaines élections.

PRINCIPALES
ACTIVITÉS DEPUIS
LE DERNIER RAPPORT
(MARS 1989)

CHAPITRE
2

électoral au peigne fin et c'est avec plaisir que mon personnel et moi-même appuyons ses efforts de façon très tangible. À cet égard, des employés ont été détachés auprès de la Commission et d'autres participent activement à des groupes de travail constitués pour entreprendre des recherches, des analyses et des projets spéciaux. En outre, nous avons fourni une documentation de base considérable aux nombreux chercheurs dont la Commission a retenu les services. Je me tiens au courant de l'évolution des événements et la Commission devrait achever ses travaux tel que prévu à l'autisme de cette année.

Comme je l'ai mentionné lors de ma comparution devant la Commission royale en septembre dernier, je suis un partisan inconditionnel d'une réforme rapide de la *Loi électorale du Canada*, dont la nécessité a été soulignée depuis 1979 dans plusieurs rapports

successifs présentés au Parlement. (On peut se procurer le texte de mon mémoire en communiquant avec Elections Canada). En fait, les audiences publiques tenues par la Commission royale dans tout le Canada en 1990 ont confirmé le sentiment de bien des Canadiens que notre système électoral, exemplaire à bien des égards lors de sa mise en place initiale, a besoin d'être amélioré, surtout en ce qui a trait au respect des droits démocratiques garantis dans la *Charte des droits et libertés*.

Depuis l'adoption de la *Charte* en 1982, il ne fait aucun doute que les Canadiens sont de plus en plus conscients de leurs droits en général et cherchent à juste titre à obtenir la pleine reconnaissance de ces droits. Le système électoral n'est pas exclu de cette démarche. Pour bien illustrer ce point, il suffit de regarder avec quel regain de vigueur des Canadiens ont contesté au cours des dernières années, souvent devant les tribunaux, les dispositions législatives touchant les droits électoraux des juges, des déficients mentaux, des détenus et de bon nombre de Canadiens résidant à l'étranger.

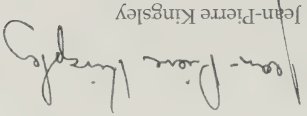
À mon avis, nous devons prêter attention à ces questions en priorité car elles touchent des droits que nous jugeons fondamentaux dans notre société, à savoir le droit de voter, le droit de se porter candidat à une élection et les droits à l'égalité. En fait, bien que les tribunaux aient déjà rendu des jugements établissant que certaines dispositions de l'actuelle *Loi électorale du Canada* sont inconstitutionnelles, cette dernière n'a pas encore été modifiée pour en tenir compte.

Personne n'a envie de connaître à nouveau la situation vécue par mon prédécesseur et son personnel en 1988, lorsque plus d'une douzaine de jugements rendus pendant la période électorale ont modifié ou menacé de modifier certaines dispositions de la *Loi* qui peuvent être considérées comme importantes aux mécanismes électoraux existants sans disposer du temps nécessaire pour les planifier et les mettre en œuvre.

Je suis persuadé que les recommandations finales de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis refléteront un examen complet et équitable de tous les facteurs qui influeront sur le régime démocratique et électoral du Canada dans les années 90.

Pour Elections Canada, le défi consistera à faire appliquer de la façon la plus équitable, la plus rapide et la plus rentable possible les mesures législatives découlant des travaux de la Commission. Même si tous les changements ne peuvent être adoptés et mis en œuvre à temps pour la prochaine élection générale, j'espère sincèrement que le Parlement pourra adopter les mesures les plus urgentes. En effet, comme l'a souligné mon prédécesseur dans son dernier Rapport au Parlement (1989), en l'absence des modifications importantes qui permettront d'harmoniser la *Loi électorale du Canada* et la *Charte*, nous nous retrouverons sûrement dans l'obligation de dépenser beaucoup d'énergie devant les tribunaux au cours de la prochaine campagne électorale, alors que nous devrions consacrer toute notre attention à la bonne conduite de l'élection.

Le présent Rapport donne un compte rendu des principales activités accomplies par mon Bureau depuis le dépôt du dernier Rapport au Parlement de mon prédécesseur, en mars 1989. J'espère être invité à examiner ces activités, ainsi que nos projets futurs, devant les membres du Comité permanent des privilèges et élections et je suis disposé à les rencontrer à leur convenance.


Jean-Pierre Kingsley

INTRODUCTION

1

suis engagé à superviser cette période de mutation que nous traversons inexorablement à mesure que notre régime démocratique est amené à s'harmoniser avec les dispositions de la *Charte des droits et libertés* et avec les exigences de la société moderne.

Plus j'approfondis le rôle et les responsabilités de mon poste, plus je constate et apprécie l'importante contribution faite au régime électoral du Canada par mon prédécesseur M. *Jean-Marc Hamel*. Au cours des 23 années de son mandat, M. Hamel a supervisé et mis en oeuvre de nombreuses modifications importantes au régime électoral qui ont touché les électeurs, les partis politiques et les candidats. Pendant tout ce temps, il a fait d'Élections Canada un organisme qui s'est révélé très compétent, très efficace et très soucieux des droits des électeurs et qui a renoué progressivement sa crédibilité en tant qu'organisme parlementaire non partisan.

Même si les problèmes inhérents au système électoral, mis en lumière par mon prédécesseur dans ses derniers Rapports au Parlement, subsistent, ainsi que le risque qu'en découle pour la conduite des élections fédérales, je tiens à assurer les parlementaires qu'Élections Canada continuera à assurer le leadership nécessaire pour en garantir la bonne gestion.

Depuis ma nomination, les travaux de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis représentent une autre activité d'envergure. Elle passe le système



© 1988 Yousuf Karsh

Jean-Pierre Kingsley

Voici mon premier Rapport au Parlement depuis que la Chambre des communes m'a fait l'honneur de me nommer le 16 février 1990 pour devenir le 19^e le cinquième Directeur général des élections du Canada. En acceptant cette nomination, je suis entré dans une période de transition dans l'histoire du système électoral fédéral, période au cours de laquelle il fait l'objet d'une étude minutieuse. Je me

INTRODUCTION

1

CHAPITRE

part), tandis que l'une des trois (Laurier-Sainte-Marie) a entraîné l'élection d'un député indépendant représentant le nouveau Bloc Québécois.

8. Suite aux recommandations présentées par le Vérificateur général et en fonction des nouvelles technologies actuelles-ment disponibles, le Directeur général des élections a créé une nouvelle *Direction des systèmes d'information* et met en oeuvre un plan quinquennal de systèmes d'information intégrés qui entraînera l'information progressive d'un certain nombre d'opérations d'Élections Canada, dont certains aspects de la production des cartes électorales.

9. Un avis juridique obtenu de l'extérieur du Bureau a clarifié la nature antérieure-ment vague du lien juridique qui existe entre le Directeur général des élections (DGE) et les *directeurs du scrutin* (qui sont nommés par le gouverneur en conseil). Selon l'avis obtenu, ils ne sont ni des employés ni des agents du DGE mais plutôt des agents publics embauchés par la Couronne. Même si la Loi exige que le DGE transmette des instructions aux directeurs du scrutin, il n'a pas le pouvoir de les nommer ou de les destituer; à cet égard, le DGE a recommandé à la Commission royale l'attribution de cette responsabilité directement à son Bureau.

10. Dans le but de maintenir et de renforcer l'indépendance de son Bureau, le Directeur général des élections recommande qu'une plus grande autonomie procédurale lui soit octroyée en matière budgétaire et que les contrôles à cet égard soient exercés par un comité de la Chambre des communes et par le Vérificateur général, et non par le Conseil du Trésor comme c'est actuellement le cas.

11. Suite à un manque chronique d'espace suffisant, les bureaux d'Élections Canada seront temporairement déménagés en août 1991 pour plusieurs années à l'intersection du Queensway et du chemin Blair pendant que les locaux actuels situés au 440 chemin Coventry à Ottawa seront entièrement renouvelés et remis à neuf. Le Centre de distribution et l'entreposet demeureront pendant ce temps au 440 chemin Coventry.

12. La multiplication des activités sur la scène internationale a des répercussions importantes sur les ressources limitées d'Élections Canada. Parmi ces activités, d'Élections Canada, la fourniture d'arrangements pour la prestation d'accessoirs d'élection, la prestation d'aide et de conseils techniques et le prêt de superviseurs et d'observateurs pour des élections.

13. Un jugement rendu par la Cour fédérale du Canada le 28 février 1991 a déclaré inconstitutionnelle et donc nulle la disposition de la *Loi électorale du Canada* qui rend les détenus inhabiles à voter. En attendant le résultat d'un appel inter-jeté par le gouvernement fédéral, le Directeur général des élections prend donc les dispositions nécessaires pour inscrire les quelque 29 000 personnes détenues dans les prisons au Canada et pour recueillir leurs bulletins de vote lors de la prochaine élection générale fédérale.

SOMMAIRE DES POINTS SAILLANTS

Voici un résumé des points saillants contenus dans le Rapport de 1991 au Parlement du Directeur général des élections du Canada. À la lumière des travaux entrepris par la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, nous n'avons pas voulu répéter les recommandations de modifications à la *Loi électorale du Canada* contenues dans les rapports présentés au Parlement par le Directeur général des élections au cours des douze dernières années.

POINTS SAILLANTS

1. Le Vérificateur général (VC) a terminé en 1989 une *vérification intégrée* de la plupart des activités d'Élections Canada. Il a perçue des recommandations dans les domaines de la gestion financière, des marchés de services, de la gestion des accessoires d'élection et de l'utilisation des nouvelles technologies lors de la conduite des élections. À son avis, bon nombre des problèmes décélés découlent du caractère désuet de notre législation électorale qui engendrent souvent des mesures inefficaces et donc des coûts supplémentaires.

2. Les sommaires des *rapports financiers* des candidats et des partis politiques enregistrés lors de l'élection générale de 1988, indiquant les contributions et les dépenses, ont été publiés en 1989, conformément à la *Loi électorale du Canada*. Les rapports détaillés peuvent être consultés par le public.

3. Suite à l'élection générale de 1988, le Commissaire aux élections fédérales a reçu 862 plaintes d'*infractions présumées* à la Loi. De ce total, 50 poursuites ont été autorisées, dont 33 ont jusqu'à présent donné lieu à des condamnations.

Trois causes portées en appel permettent de déterminer dans quelle mesure de nombreuses dispositions de la *Loi électorale du Canada* sont applicables. Une fois de plus, les plaintes concernant la *définition des dépenses d'élection* soulevaient la nécessité de clarifier cette définition et les poursuites concernant la *publication prématinée des résultats du scrutin* attirèrent l'attention sur les anomalies entourant l'article 328 de la Loi.

4. Conformément aux pratiques courantes au niveau de l'application des diverses mesures réglementaires fédérales et provinciales, le Directeur général des élections recommande que des sanctions civiles soient imposées pour faire appliquer bon nombre des dispositions de la Loi au lieu de prendre des mesures qui s'ajoutent sur le droit criminel.

5. Les travaux de la *Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis*, dont le rapport sera déposé plus tard cette année, sont d'une importance capitale pour l'avenir du processus et des institutions démocratiques du Canada, en particulier pour Élections Canada. À cette fin, le Directeur général des élections collabore étroitement avec la Commission et ses chercheurs et a engagé des ressources humaines, à la fois sur une base permanente et pour participer à des groupes de travail.

6. Un cas d'*élection contestée* dans la circonscription ontarienne de York-Nord a été le premier du genre depuis 1980 et le premier ayant entraîné l'annulation d'une élection depuis 1968. L'élection partielle organisée par la suite (1990) a confirmé le résultat de l'élection initiale (1988). À l'époque, un document d'information a été rédigé sur le cas et on peut se le procurer auprès d'Élections Canada.

7. Six *élections partielles* ont eu lieu depuis l'élection générale de 1988. Trois d'entre elles ont donné lieu à un changement de

TABLE DES MATIÈRES

1	SOMMAIRE DES POINTS SAILLANTS
3	CHAPITRE 1 INTRODUCTION
7	CHAPITRE 2 PRINCIPALES ACTIVITÉS DEPUIS LE DERNIER RAPPORT (MARS 1989)
8	Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis
10	Vérification intégrée
10	Politique et plan de vérification interne
10	Rapport concernant les dépenses d'élection
10	Vérification des rapports financiers
10	Tarif des honoraires d'élection
11	Enregistrement des partis politiques
11	Limite des circonscriptions électorales
11	Cartographie informatique
12	Etude sur le Centre de distribution
12	Gestion de l'information
13	Programme d'information du public
14	Formation des directeurs du scrutin
14	Etude des réactions des directeurs du scrutin
14	Déménagement temporaire d'Élections Canada
14	Activités internationales
17	CHAPITRE 3 CONDUITE DES ÉLECTIONS
18	Élections partielles :
	Beaver River (1989)
	Chambly (1990)
	Laurier-Sainte-Marie (1990)
	Oshawa (1990)
	Beauséjour (1990)
	York-Nord (1990)
18	Autorisations spéciales
18	Élections dans les Territoires du Nord-Ouest
21	CHAPITRE 4 QUESTIONS JURIDIQUES
22	Élection contestée dans York-Nord
23	Statut juridique des directeurs du scrutin
23	Droit de vote des détenus
25	CHAPITRE 5 RESPECT ET APPLICATION DE LA LOI ÉLECTORALE DU CANADA
26	Cause en suspens après l'élection générale de 1984
26	Causes découlant de l'élection générale de 1988
30	Rapports des partis enregistrés
31	CHAPITRE 6 ARBITRE EN MATIÈRE DE RADIODIFFUSION
33	CHAPITRE 7 CONCLUSION
19	1. Sommaire des données tirées des élections partielles tenues depuis l'élection générale de 1988
20	2. Permissions accordées en vertu du paragraphe 9(1) de la Loi électorale du Canada
27	3. Plaintes et poursuites
36	ANNEXES
36	A. Liste des partis politiques enregistrés
37	B. Rapport de l'Arbitre en matière de radiodiffusion

The Chief Electoral Officer
The Directeur général des élections



le 1^{er} mai 1991

L'honorable John A. Fraser, P.C.
C.R., député
Président de la Chambre des communes
Pièce 229-N
Edifice du Centre
Chambre des communes
OTTAWA (Ontario)
K1A 0A6

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous présenter mon premier
rapport sur l'exercice de ma charge pour la période
commençant après le 31 mars 1989, date à laquelle mon
prédécesseur faisait dépôt de son dernier rapport.

Ce rapport vous est soumis conformément au
paragraphe 195(1) de la Loi électorale du Canada, L.R.C.,
(1985), chap. E-2.

Veillez agréer, monsieur le Président, l'assurance
de ma très haute considération.

Jean-Pierre Kingsley
Jean-Pierre Kingsley



RAPPORT DU
DIRECTEUR GÉNÉRAL
DES ÉLECTIONS DU CANADA
CONFORMÉMENT AU PARAGRAPHE 195(1)
DE LA LOI ÉLECTORALE DU CANADA

1991

1991

RAPPORT DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU CANADA



CA1
EO
-S76



TOWARDS THE 35TH GENERAL ELECTION

REPORT OF THE

CHIEF ELECTORAL OFFICER OF CANADA

Published by the Chief Electoral Officer of Canada







TOWARDS THE 35TH GENERAL ELECTION

REPORT OF THE
CHIEF ELECTORAL OFFICER OF CANADA

PUBLISHED BY THE CHIEF ELECTORAL OFFICER OF CANADA



© Chief Electoral Officer of Canada, 1994

Catalogue No. SE 1-5/1993
ISBN 0-662-60229-3

ALL RIGHTS RESERVED

Rights to illustrative materials used for reproduction are the property of the Chief Electoral Officer of Canada, Ottawa, with the following exceptions:
Figure 31, Canadian Press, Ottawa
Figure 32, SHL Systemhouse Ltd.
Figures 34, 36, Leclair Photo, Ottawa
Figure 40, Ron Gould, Ottawa

Photo credits:
Photograph of Mr. Kingsley,
Figures 1-6, 8, 9, 21, 22, 24, 25, 30, 33, 35,
37-39, 41, 42
Eric Bawden/Photographic Illustrations, Ottawa
Art direction, Bryan Davies

Design: ACART Marketing and
Communication Services

PRINTED IN CANADA

Canadian cataloguing in publication data

Elections Canada
Towards the 35th general election: report of
the Chief Electoral Officer of Canada

Text in English and French.
Title on added t.p., inverted: Vers la 35^e élection générale.
ISBN 0-662-60229-3
DSS Cat. No. SE1-5/1993

1. Elections—Canada.
2. Voting—Canada.
3. Election law—Canada.
 - I. Title.
 - II. Title: Vers la 35^e élection générale.

JL193.E43 1994 324.6'0971 C94-900139-2E

For enquiries, please contact:

Public Enquiries Service
Elections Canada
1595 Telesat Court
Ottawa, Ontario
K1A 0M6
Tel.: 1-800-267-8683

Ottawa, Canada K1A 0M6

January 19, 1994

The Honourable Gilbert Parent
Speaker of the House of Commons
Centre Block
House of Commons
OTTAWA, Ontario
K1A 0A6

Dear Mr. Speaker:

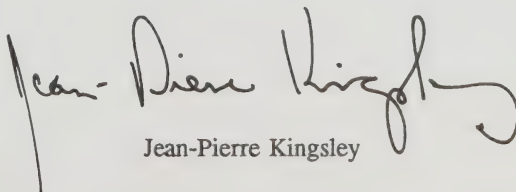
I have the honour to submit my Report, which covers the administration of my Office from May 1, 1991, the date of my last Report, until the end of December 1993. It covers, more specifically, the administration of the general election held on October 25, 1993. The administration of the 35th general election was a challenging task, as the Act was amended by Bill C-114 only three months before the call of the election.

This Report is submitted in accordance with subsection 195(1) of the *Canada Elections Act*, R.S.C. 1985, c. E-2, within sixty days after the return of the writs of the 35th general election.

At the time of tabling, some data contained in this Report are preliminary or not yet available, as the deadlines for submitting election returns have not expired. Final figures for election expenses, for example, cannot be compiled until six months after polling day. The official results, to be published in accordance with section 193 of the Act, are not yet available. Moreover, my office is currently conducting post-evaluation studies of the general election. I expect that this process will be completed by March 1994.

I will therefore submit later, in accordance with paragraph 195(1)(d), an annex proposing amendments that in my opinion are desirable for better administration of the Act.

Yours truly,



Jean-Pierre Kingsley

TABLE OF CONTENTS

HIGHLIGHTS	vii
------------------	-----

SECTION I: THE WINDS OF CHANGE

1. Legislative Reform and Its Effects	3
Election Planning	9

SECTION II: MANAGING CHANGE

2. Thinking It Through	15
3. New Tools, New Procedures	21
The New Toolbox	22
Making It Happen	30
4. Spreading the Word	47
5. Keeping Our House in Order	59
Providing the Basics	60
Controlling the Purse Strings	65
6. Abiding by the Law	73
Behind the Scenes of Legislative Reform	74
Ensuring Compliance: The Commissioner of Canada Elections	77

SECTION III: THE MAIN EVENT — CANADA'S 35TH GENERAL ELECTION

7. The Election Calendars	83
8. The Election: 47 Days at Full Speed	91

SECTION IV: MORE THAN FEDERAL GENERAL ELECTIONS

9. The International Scene	107
10. Other Electoral Events	113
11. Geographic Information System	119
12. Redistribution of Electoral Boundaries	123

SECTION V: STILL IN THE WORKS

13. Preparing for a Continuous Register of Electors	129
14. Positioning Canada for Democracy in the 21st Century	133

APPENDICES

A Main Changes to Electoral Law Since 1988	139
B Election-Related Litigation	143
C Report of the Broadcasting Arbitrator	149
D Election Statistics	155

LIST OF MAJOR TOPICS DISCUSSED	161
--------------------------------------	-----

The background is a solid blue color. There are three white geometric shapes: a triangle at the top center, a triangle at the bottom left, and a triangle at the bottom right. Each triangle has a thin white line running parallel to its hypotenuse.

HIGHLIGHTS

HIGHLIGHTS

In my first report as Canada's Chief Electoral Officer in May 1991, I made a commitment to seek innovations that will keep Canada in the forefront of democratic development. The years since that report have been eventful ones for the Canadian electoral system, bringing change and innovation both to electoral administration and to the legislation that governs it. The electoral system is now more consistent with the tenets of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*; the process is more convenient and accessible for electors; and procedures have been modernized. Much remains to be done. However, while exploration of future potential continues, it is appropriate to look back at our achievements.

LEGISLATIVE REFORM

When the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing tabled its report early in 1992, the House of Commons established a Special Committee on Electoral Reform to develop amendments to the *Canada Elections Act*. To assist the Special Committee, Elections Canada reviewed the Royal Commission's more than 500 recommendations to assess their feasibility and operational implications. The emerging legislative changes included many that had been suggested by Chief Electoral Officers over the years. I am pleased to have had the opportunity to present my views to the various bodies involved in creating these reforms; this is a process to which I am deeply committed.

While the more extensive amendments were being considered, Parliament adopted an initial set of reforms to the electoral system. Bill C-78 amended the *Canada Elections Act* (among others) to ensure that voters with disabilities would have access to the electoral process. The provisions of this legislation were in force for the 1992 referendum, and their impact has been fully discussed in *The 1992 Federal Referendum: A Challenge Met*.

The Special Committee suspended its sittings during the summer of 1992 while Elections Canada prepared for the referendum. The referendum legislation foreshadowed future amendments brought in by Bill C-114. For the first time, the Chief Electoral Officer had the necessary leeway in designing procedures and deploying staff to serve the voter more efficiently. The legislation also allowed the reuse of the voters lists from the referendum, should he consider it feasible, rather than conducting a full enumeration, if the following election occurred within a year of voting day at the referendum.

Bill C-114, passed in May 1993, contained amendments that rectified a number of inequities in previous



Canada's Chief Electoral Officer, Jean-Pierre Kingsley

electoral law that had been the subject of my presentations to the Royal Commission and later to the Special Committee. These inequities had prevented many voters from exercising their franchise — if they happened to be outside their ridings during the election, if they missed the deadline for getting their names on the voters list, or if they were unable to go to the polls on the designated days.

The new legislation extends the *Special Voting Rules* (SVR) mechanism to voters who are unable to go to the polls in their own ridings for a variety of reasons. Canadians living outside Canada for less than five years, Canadians outside their ridings during the election or simply unable to vote in person, and Canadians incarcerated for a term of less than two years are now able to vote by special ballot after registering with Elections Canada. Voters may register by mail, adding further convenience to the process (Figure 1). In addition, voters in urban ridings, like those in rural areas, may register to vote on polling day.

The new legislation also extended Elections Canada's communications mandate. In order to participate in the electoral process, voters need to become

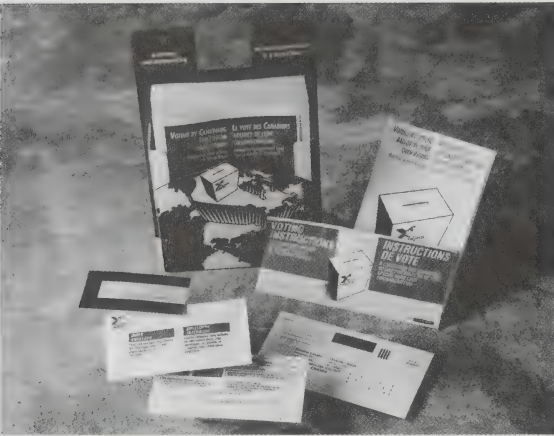


FIGURE 1

The *Special Voting Rules* option was a breakthrough for Canadians unable to go to the polls in their own ridings. They could register by mail or fax, or in person, using an easy-to-follow registration form and guide, and receive a voting kit with full instructions.

familiar with it. That this requires ongoing educational effort is recognized both in Bill C-78 and in Bill C-114. Elections Canada's communications programs will continue between, as well as during, electoral events and will extend to Canadians living or travelling outside Canada, as well as to electors within Canada who might otherwise have difficulty in exercising their franchise.

The legislative reform process reached a hiatus when Parliament rose and the 35th general election was called. At that point, the Special Committee had tabled a second report detailing necessary reforms involving election financing. This report and the remaining recommendations of the Royal Commission are still to be addressed. The reforms they bring will have an

equally powerful effect on other aspects of the electoral system.

The new provisions in Bill C-114 were of such importance that Elections Canada made a concerted effort to ensure they would be implemented in time for the 35th general election. Although the legislation allowed six months for implementation, our preliminary work on the various scenarios allowed us to put the major building blocks of the new procedures and information programs made necessary by changes in the Act in place within seven weeks. This included increased security measures to protect both electronic information and the ballots cast under the *Special Voting Rules*. At the end of June 1993, I published a notice in the *Canada Gazette* stating that Elections Canada was ready to proceed with a general election under the amended *Canada Elections Act*.

BUILDING BLOCKS FOR EFFECTIVE MANAGEMENT

This expeditious action required additional resources and staff and would not have been possible without three supports that were already in place:

- ▶ an effective technological infrastructure;
- ▶ a planning framework that helped us to anticipate and manage the various scenarios involved; and
- ▶ appropriate facilities to house both the technical and human resources we needed.

As noted in my last report, Public Works Canada intended to renovate Elections Canada's old premises on Coventry Road to correct problems with air circulation and heating. However, Elections Canada

Through a concerted
effort, Elections Canada
put the major building
blocks in place in
7 weeks

found the office space inadequate, and the time was propitious for a change. In the fall of 1991, headquarters office staff moved to new quarters on Telesat Court (Figure 2), to a building that was able to support the wiring necessary for extensive computer use and that had enough space for the dramatic increase in staff that comes with preparations for an electoral event.

Development of information technology tools had already begun before the move, in response to a need for more efficiency and at the urging of the Auditor General. Training prior to the move enabled staff at headquarters to progress immediately from manual to computerized office systems. A strategic plan to develop software and systems which would show immediate benefit led to an increase in computer use by staff. We considered the following areas critical:

- ▶ the labour-intensive enumeration and revision processes that constitute the single largest cost component of an election;
- ▶ financial management; and
- ▶ planning, analysis and documentation.

Technology and the Voters Lists

In the fall of 1992, we successfully launched the Elections Canada Automated Production of the Lists of Electors (ECAPLE) system in the 220 electoral districts participating in the federal referendum. Its existence made possible the efficient reuse of voters lists from the referendum as the preliminary lists for the election, thus eliminating the need for enumeration except in Quebec (which did not participate in the federal referendum). The system was refined and upgraded and used across the country for the 35th general election. A welcome by-product for candidates and political parties was our ability to provide them with voters lists in machine-readable format.

Computers added efficiency to the enumeration process by allowing the production of digital polling

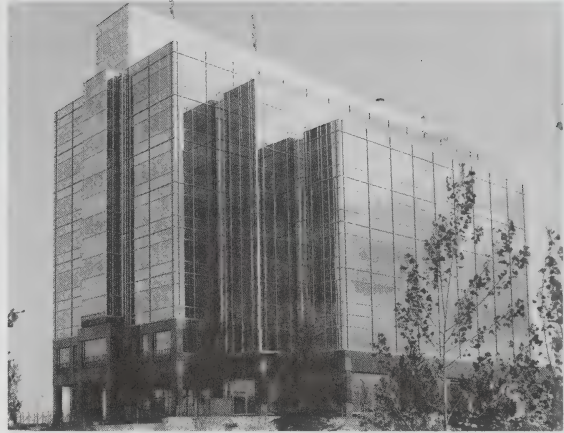


FIGURE 2

Three floors of this office building in Gloucester, Ontario, near Ottawa, house Elections Canada headquarters staff. Two additional floors fill up with temporary help as an election nears.

division maps. Because of the reuse of the referendum voters lists, which were based on existing polling divisions, polling division boundaries in most of Canada were not changed for the election. However, since Quebec did not participate in the federal referendum, new digital maps were produced wherever possible for those polling divisions in Quebec where boundaries did change. The new maps, being smaller and more readable than the analog maps produced manually, are easier for enumerators to use, more accurate and easier to update. Over time, all ridings in Canada will be provided with digital maps.

Planning and Tracking the Tasks

Our well-established planning framework, backed by computer tracking systems tested during the referendum, contributed to making the 35th general election an administrative success. Planning had to be multi-layered: there were a number of possible scenarios for the election, and we had to be ready for all of them. An early election call could have resulted

in an event administered under the old rules; a later election call would involve all the changes that Bill C-114 brought in. Another layer of planning involved the potential reuse of the voters lists: if polling day fell before October 26th, 1993, enumeration would be necessary only in Quebec, but if it fell even a day later, enumeration would be required across the country.

All these contingencies required separate plans, with many variable tasks; but, in order to ensure election readiness, each plan had to be brought to a certain stage of implementation before the election was called. To avoid unnecessary costs, we deferred as many decisions as possible until some certainty

could be assured, but not everything could be deferred. One of the results was increased use of human

resources; many of the temporary staff retained for the referendum, for instance, had to be kept on after the event because it was legally possible (and often seemed probable) that an election could be called at any time after the referendum. The expiry of the governing party's mandate, the events on the political scene, the statements made by the Prime Minister, and the constant speculation in the media all meant that the

only realistic option for Elections Canada was to stay as close as possible to complete election readiness from the fall of 1992 on.

Computer use became increasingly important during the preparations for the election. In fact, many aspects of the implementation of Bill C-114 would not have been possible without the extensive use of information technology. For example, without the aid of computers, registration of voters and distribution of ballots under the *Special Voting Rules* would have been well-nigh impossible, given the timing laid out in the legislation. Electronic means were also used to guard against special ballot fraud: each elector voting from outside his or her riding was assigned a unique bar code (Figure 3). The bar code appeared on one of the envelopes of the special ballot voting kit and could be checked against the electronic record to ensure that the voter was properly registered, and was voting for a candidate in the appropriate riding.

A computer application we had introduced before the referendum to track and monitor more than 500 critical tasks related to election planning helped to ensure that deadlines were met and to prevent duplication of effort. Another automated planning system collected management information during the election as well, thus enabling us to respond

Our only realistic option
was to stay
as close as possible to
election readiness

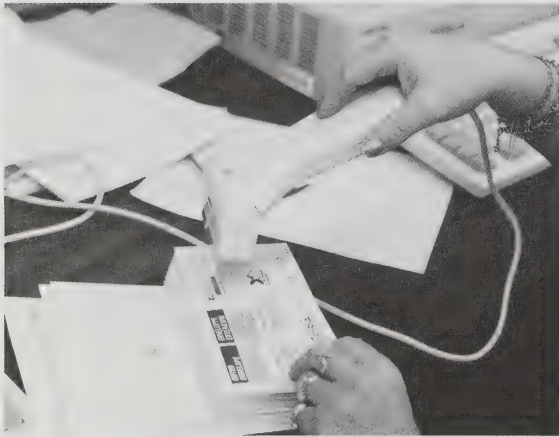


FIGURE 3

An electronic scanner like the ones used at checkout counters is used to verify that special ballots are valid. The bar code which identifies the voter appears only on the outer envelope of the voting kit, and is separated from the anonymous inner envelope containing the ballot before the votes are counted. Because of this system, those who use the special ballot can be sure that their vote remains completely secret.

quickly to problems arising in that complex and highly time-sensitive environment. These and many other new systems proved their worth both before and during an unusual election, with an unprecedented 2 155 candidates and 14 political parties.

Getting the Message Out

The headquarters Enquiries Unit, which answered calls from the general public and from candidates and political parties, was also assisted by automation. As well as an automatic call distribution feature, enquiries officers were supported by databases on individual computer workstations (Figure 4). The officers could call up information on their computer screens and quickly and accurately answer questions put to them by the public. Through yet another subsystem, voters calling Elections Canada could, by providing their postal codes, find out the names of their electoral districts, the names of candidates in their ridings, and even the locations where they could vote on polling day.

Computers: An Integral Part of Election Administration

Many internal functions at Elections Canada are now fully or partially automated, with resulting improvements in control and transaction speed. Computers were introduced in areas such as procurement, financial management, distribution centre supply lists, and planning. The various help desks that formed the Elections Canada Support Network during the election were also assisted by computers. All enquiries and answers were logged so that staff could answer further questions on the same topic more quickly. In the field, the 295 returning officers all used standard office automation tools and election-specific tools to keep track of personnel costs and record election results.



FIGURE 4

The Elections Canada Public Enquiries unit has come a long way. During the 1988 general election, eight enquiries officers fielded 39 000 calls. This time around, with upgraded equipment and training, a team of twenty with four supervisors handled over 155 000 calls from the public.

Although automation now forms an integral part of Elections Canada operations, development is by no means complete. It is my intent that Elections Canada will continue to refine its systems. The next stage of development will see integration of internal systems to avoid duplicating information and to increase efficiency.

We will continue honing our corporate planning ability, making long-range and strategic planning a more integral aspect of election administration. Efforts to forge links with other jurisdictions and other levels of government in the pursuit of long-range projects of mutual interest will continue, as will the pursuit of opportunities to streamline procedures and effect economies of scale.

MAXIMIZING THE BENEFITS OF THE AUTOMATED VOTERS LIST

The passage of Bill C-114 opened the door to the creation of a fully computerized, constantly maintained list of electors. The full cost benefits of such a system will not be realized until it can be shared by more than one jurisdictional level. Elections Canada has undertaken a detailed analysis of the components necessary to creating and maintaining such a list. A successful pilot project undertaken with Elections British Columbia (described in Chapter 13 of this report) demonstrated that a shared list is possible if three essential components are present: a comprehensive and current list of residential addresses; a comprehensive electronic map file that allows each address to be located on a map; and a link between addresses and names of electors, resulting in a voters list which can be updated as voters move, reach voting age, and so on. Research continues, and Elections Canada is discussing the issues with electoral agencies at the provincial and territorial levels, and with the Department of Natural Resources, Canada Post, and Statistics Canada, all of which have related interests.

This project is a long-term one. Although the technology now exists to create a shared voter registration system in this country, achieving this goal presents many challenges: creating new legislation, protecting the privacy of voters, and informing the public about their changing rights and responsibilities with regard to voter registration, among others. Should an automated system be achieved, it will pave the way for significant changes in the voting process that will increase convenience to the voter and facilitate the administration of electoral events at all levels of government.

THE INTERNATIONAL SCENE

In addition to planning and administering improvements in the electoral system in Canada, Elections Canada continues to assist in the development of

democratic processes around the world. Since 1990, Elections Canada has provided services to 143 international missions involving 58 countries on four continents. The services range from pre-electoral assessments, to provision of technical assistance, to election observation.

In this context, we have also hosted delegations from other countries. I recently had the privilege of chairing the United Nations Conference on Democratic Development, held in Ottawa in the fall of 1992. This conference brought together representatives from 19 countries and 17 agencies, including multilateral and international organizations, international parliamentary associations and non-governmental organizations.

THINGS TO COME

Work at Elections Canada does not end with polling day. Following the event, we continue to pay bills and pay election workers. An enormous amount of post-election work is required to administer the financial provisions of the *Canada Elections Act* and the related provisions of the *Financial Administration Act* in relation to the election expenses of parties and candidates.

Data cited are preliminary; official reports on various aspects of the election are still being produced, as are internal summaries and assessments of election time activities. The latter form part of our internal evaluation process, which will help us plan improvements in procedures and generate new approaches to problem areas. This election was a test; the experience must be assessed and lessons drawn for the future.

Accordingly, this report will be followed by an annex to be prepared during the course of 1994. The document will outline my recommendations for legislative and procedural changes drawn from the experience of the past years and is intended to chart a thoughtful course for the future of election administration in Canada.

|

The
WINDS OF CHANGE



The page features a light beige background with teal-colored geometric shapes in the corners. These shapes are triangles and quadrilaterals, some with thin black lines extending from their vertices. The shapes are positioned in the top-left, top-right, bottom-left, and bottom-right corners, creating a modern, abstract design.

CHAPTER 1

Legislative Reform AND ITS EFFECTS

LEGISLATIVE REFORM AND ITS EFFECTS

In the past three years, the process of electoral reform has been continuous and the pace unremitting. A royal commission, a special committee of the House of Commons, and Elections Canada all looked at what Canadians expect from the electoral system and what can be done to ensure that it protects and promotes their democratic rights. This process of review and reform, while essential in reconciling electoral law and its administration with the realities of contemporary Canada, added considerably to the number of activities required of Elections Canada and to the complexity of planning for election readiness, particularly because of uncertainty about the rules under which the 35th general election would be held.

Chief electoral officers have long called for amendments to improve the efficiency of election administration and to bring electoral law in line with the 1982 *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. Several attempts at legislative change had failed subsequent to the tabling of a White Paper on electoral reform in 1986: a draft bill (C-79) died on the order paper with the call of the 1988 general election; private bills introduced in 1990 and 1991 met a similar fate. In December 1989, the government appointed the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing to review the entire Canadian electoral system. Table 1 provides a chronology of recent electoral reform.

ROYAL COMMISSION ON ELECTORAL REFORM AND PARTY FINANCING

The Canadian electoral system had for many years been extensively criticized for its complexity, as had the *Canada Elections Act* (sometimes referred to in this report as “the Act”) for its obsolescence in both form and substance. Moreover, with the passage of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, an increase was observed in the number of court challenges to the Act, particularly during elections. Accordingly, the government asked the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing to review all aspects of the electoral system.

Following slightly more than two years of research, conferences and public hearings across the country, the Royal Commission tabled its report on February 13, 1992.

The four-volume report and its accompanying 23 volumes of research results called for a complete reform of the Canadian electoral system. The Royal Commission offered more than 500 recommendations for modernizing the electoral process to reflect Canada’s new social and demographic realities and to take advantage of recent technological developments. In Volume 3 of its report, the Commission

TABLE 1
Chronology of recent electoral reform

Date	Benchmark
1986	White Paper on Electoral Reform
1987	Bill C-79 introduced (died on the order paper)
1989	Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing appointed
1990	Bill C-335 introduced (died on the order paper)
1991	Bill C-213 introduced (died on the order paper)
1992	
February 13	Royal Commission report tabled
February 14	Special Committee struck
May 15	<i>Referendum Act</i> (Bill C-81) introduced
June 4	<i>Referendum Act</i> passed by the House of Commons
June 8	Bill C-78 passed (persons with disabilities)
June 18	Royal assent for C-78
June 23	Royal assent for <i>Referendum Act</i>
July 14	Regulation adapting the <i>Canada Elections Act</i> published in <i>Canada Gazette</i>
August 27	Referendum readiness signalled by Chief Electoral Officer
September 15	Federal referendum called
December 11	Special Committee report on Phase One tabled
1993	
February 22	Bill C-114 introduced
April 2	Bill C-114 passed by the House of Commons
May 4	Special Committee report on Phase Two tabled
May 6	Royal assent for Bill C-114
June 25	Election readiness signalled by Chief Electoral Officer
September 8	35th general election called

proposed draft legislation incorporating all its recommendations, intended to replace the *Canada Elections Act*.

This marked the beginning of a period of intense activity for Elections Canada. In the days that followed,

special working groups were quickly set up in each directorate to conduct an analysis of the Royal Commission's recommendations. Multidisciplinary working groups were also established to ensure consonance in the results of the work of all directorates.

Elections Canada's in-depth analysis of the Commission's report examined a great many factors, including feasibility, administrative, operational, and technological impact, and deadlines for implementation.

SPECIAL COMMITTEE ON ELECTORAL REFORM

On February 14, 1992, the day after the Royal Commission's report was tabled, the House of Commons struck a Special Committee on Electoral Reform whose mandate was to review the Royal Commission's recommendations and propose changes to the *Canada Elections Act*.

It should be noted that Bill C-213, an earlier attempt to reform the electoral legislation, which was tabled in the House of Commons in 1991, had not passed before the dissolution of Parliament. However, since the political parties had reached consensus on it and the bill had already been drafted by the Department of Justice, the Committee decided to use it as a basis for its proceedings. In light of the Royal Commission report, the Committee subsequently focused on other aspects of the electoral process, such as:

- ▶ removal of the disenfranchisement for certain categories of citizens;
- ▶ standardization of enumeration and revision procedures in urban and rural polling divisions;
- ▶ introduction of a mechanism for mail-in voter registration; and
- ▶ establishment of a new system enabling Canadians absent from their electoral districts to vote by mail.

Elections Canada was asked to assist in the Committee's deliberations. To begin with, the Special Committee invited the Chief Electoral Officer to explain the results of his initial analysis of the Royal Commission's recommendations. This first appearance marked the start of a close collaborative effort between the Special Committee and Elections Canada: in the course of 12 months, during which a referendum was also held, experts from Elections Canada appeared before the Committee some 30 times. Their contribution included:

- ▶ providing opinions on the operation of the Act;
- ▶ assessing the various scenarios and amendments foreseen by the Committee (scenarios that changed from day to day) in operational and legislative terms;
- ▶ advising the Committee on the constitutional aspects of the amendments under consideration.

In light of the sizeable task to be accomplished in a relatively short period of time, the Committee established a three-phase work plan. The first phase was to examine administrative and operational changes that could be introduced quickly. Next, the Committee intended to study those aspects of the Act that pertained to party financing, communications and compliance with the Act. Members hoped to have the first two phases in place for the 35th general election. Finally, the Committee intended to consider the Commission's other recommendations: matters such as the distribution of seats among the provinces, electoral boundaries, the establishment of Aboriginal electoral districts and the participation of women in the electoral process.

ACCESS FOR PERSONS WITH DISABILITIES

In early March 1992, Elections Canada was informed by the Department of the Secretary of State that the government wished to table an omnibus bill

(Bill C-78) concerning disabled persons. The *Canada Elections Act* would be greatly affected by some of these amendments, which were designed to make the electoral system accessible to disabled citizens (Figure 5). (This bill is discussed in *The 1992 Federal Referendum: A Challenge Met.*)

Once again, Elections Canada was called upon to bring its knowledge of and experience with the *Canada Elections Act* to bear in the form of research and legal advice to the Standing Committee on Human Rights and the Status of Disabled Persons as well as to the Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

Bill C-78 received royal assent on June 18, 1992, and was implemented in time for the federal referendum that fall.

THE REFERENDUM LEGISLATION

Along with its almost daily work with the Special Committee on Electoral Reform and its role in the development of Bill C-78, Elections Canada began work in February 1992 on the development of the *Referendum Act*.

Given the deadlines, the government proposed that Parliament ask the Chief Electoral Officer to adapt the *Canada Elections Act* as a regulation for the purposes of holding a referendum. This meant that each of more than 300 sections of this Act and its appendices had to be reviewed in order to determine whether they were applicable in the context of a referendum.

Work on reforming the *Canada Elections Act* was temporarily suspended and Elections Canada focused on the referendum legislation, which then had to be further refined when Parliament enacted Bill C-78.

The *Referendum Act* was tabled in the House of Commons on May 15, 1992, and passed June 4. This legislation gave Elections Canada up to three months to prepare to hold a referendum. The work

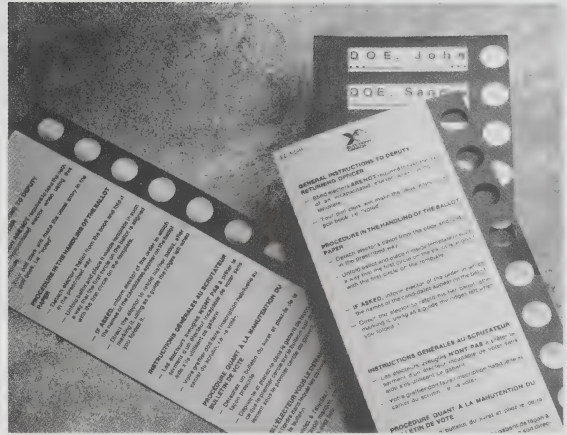


FIGURE 5

This simple voting template, which enables persons who have a visual disability to vote independently, is one of a wide range of tools that make the electoral system accessible to everyone.

Elections Canada had already begun, with the cooperation of two legislative drafters from the Department of Justice, made it possible to submit the draft regulation to the House of Commons and the Senate, as required by law, on June 26, 1992. It came into effect on August 27, 1992, with the publication in the *Canada Gazette* of a notice of readiness by the Chief Electoral Officer.

AMENDMENTS TO THE CANADA ELECTIONS ACT

On November 24, 1992, the Special Committee resumed its proceedings in order to table its initial proposed amendments to the *Canada Elections Act* in Parliament as draft legislation before the Christmas holidays. Elections Canada was once again asked to review the report.

The report was ultimately tabled on December 11, 1992, and the Committee adjourned until January 26, 1993.

In the days following the tabling of the Committee's report, the Privy Council Office sought Elections Canada's cooperation to work with the Department of Justice to prepare a bill giving action to the Committee's recommendations. The Committee's report in the form of draft legislation had to be reviewed in full, to make amendments of concordance. This collaborative effort took nearly two months. Bill C-114, *An Act to amend the Canada Elections Act*, was tabled on February 22, 1993, and passed by the House of Commons on April 2, 1993.

The main thrust of Bill C-114 was to ensure that all Canadians who were eligible to vote had a means of exercising their franchise. This meant maximizing the number of opportunities for people to register and to vote, and making it easy and convenient for them to do so. Bill C-114 extended the *Special Voting Rules* to include people temporarily away from their electoral district on polling day or living outside Canada for up to five years, and removed the disenfranchisement for several categories of electors, including judges, people with mental disabilities, and people serving sentences of less than two years.

Finally, amendments to the law gave the Chief Electoral Officer a legal mandate to mount education and information programs to make the electoral process, the right to vote, and the right to be a candidate better known to the public. Information could be provided using any media or other appropriate means, and programs could be directed at voters in Canada and outside its boundaries. (For changes to electoral law since 1988, see Appendix A.)

While Elections Canada was busy with the drafting of Bill C-114, the Special Committee resumed its activities on January 26, 1993, to begin the second phase of its work. This involved reviewing the provisions of the Act pertaining to candidate and party financing, the rules for allocating broadcasting time

to political parties, the procedure for handling complaints and violations of the *Canada Elections Act*, and the procedure for contesting the results of an election. Elections Canada remained heavily involved in this phase of the Committee's work.

On May 4, the Special Committee tabled its second report, proposing further amendments to the *Canada Elections Act*. No action was taken on this second phase report before Parliament was dissolved for the election.

Royal assent for Bill C-114 was granted on May 6, easing some of the pressure of nearly two years of intense legislative review for Elections Canada.

Then, in June 1993, in the case of *Somerville v. Attorney General of Canada*, the Court of Queen's Bench of Alberta struck down subsections 259.1(1) and 259.2(2) of the *Canada Elections Act* (both added by Bill C-114), relating to controls on spending for advertising by an individual or a candidate. Subsection 213(1), relating to the blackout of advertising by a candidate, was also struck down. Yet section 48, relating to the blackout of advertising by a political party, was not addressed.

But legal decisions in one jurisdiction have implications for others, and sometimes require a ruling by the Chief Electoral Officer. In the case of *Somerville v. Attorney General of Canada*, for example, such a ruling was required to define Elections Canada's position regarding enforcement. The Chief Electoral Officer ruled that Elections Canada would apply the law uniformly across the country and would therefore refrain from prosecuting for offences against the three sections declared unconstitutional by the Alberta Court. The advertising blackout would apply only to political parties. (Appendix B identifies other related cases.)

The 35th general election was called on September 8, 1993.

ELECTION PLANNING

Ongoing legislative reform, along with internal and external evaluations of its administrative effectiveness have resulted in a corporate atmosphere of continuous change at Elections Canada over the past two years. Changes in its mandate, along with technological advances, have enabled the agency to make significant improvements in service to the electorate, while at the same time streamlining its own operations and safeguarding the integrity of the electoral process. This did not happen easily, but evolved during a long period of intensive work exacerbated by the nature and timing of the reform process.



It was clear early in the process that legislative reform would significantly change the manner in which federal elections were administered — in terms of both access to the vote by a larger number of Canadians and the manner in which Elections Canada organized election operations across the country. Some of the proposed changes had already been tried and tested during the 1992 referendum, including changes in the recruitment of election officers, some changes in the revision process, and experiments in automation. There was no experience with the full range of proposed changes, however, nor had any operational ground-work been done in the province of Quebec, where the referendum took place under provincial law. Moreover, it was still not clear whether the 35th general election would be held under the new rules or whether the old rules would remain in effect for one more election.

Implementing the referendum legislation in 1992 had taught us how complex it is to plan and administer an electoral event under one set of rules and to be ready at the same time to administer another event — the forthcoming general election — under a different set of rules and guidelines.

Yet this is precisely the situation we faced in the spring of 1993. If Bill C-114 became law, modifications would be required in almost all spheres of Elections Canada activities: procedures and systems, both manual and automated; training programs for thousands of election workers, from returning officers to poll clerks; hundreds of forms and manuals; and tonnes of election supplies ready to be shipped from our distribution centre. If we were to be ready within six months of Bill C-114 becoming law, as is required by the Act, many of these modifications would have to be started as soon as possible. But we also had to be prepared to conduct an election under

the existing rules if the bill did not pass or if an election were called soon after its passage.

Planning was further complicated by the fact that if the election was held within a year of the October 26, 1992, referendum, enumeration would not be required in most parts of Canada — the list of electors compiled for the referendum could be reused as a preliminary voters list. If the election were called after September 8, however, polling day would be later than October 25, necessitating a full enumeration across the country.

Planning for these various contingencies involved careful assessment. The 500 tasks tracked by our election readiness planning system — preparing instruction manuals, developing procedures, training, briefing political parties — had to be reviewed to determine how they would be affected by variables such as when the election took place and whether Bill C-114 became law.

Each directorate had to be ready with contingency plans to suit every possible scenario, but much of the work had to be done in advance in order to attain a state of election readiness. Thus, a certain amount of preliminary implementation had to be completed for each plan. But cost remained a critical element; each director walked a fine line, balancing fiscal responsibility with legal requirements. Staff worked long hours preparing for all possibilities. Returning officers were trained under the old rules, retrained under the new rules, and waited, not knowing when they would be called upon. Even the political parties and candidates were in limbo, no longer sure which rules would govern their roles in the process.

In May, preparations escalated with the passage of Bill C-114 and a determination to make its implementation possible for the coming election. Highlighted

Each directorate
had to be ready with
contingency plans to suit
every possible scenario

in the Auditor General's comprehensive audit of 1989 had been the need to take advantage of automation and information technology to increase operational efficiency. With the shorter election period provided for in Bill C-114, computerization of various functions took on even greater importance. In fact, many of the new systems and procedures could not have been implemented effectively without the aid of electronic information systems.

The Chief Electoral Officer was able to publish a notice in the *Canada Gazette* on June 25, 1993, announcing that Elections Canada was prepared to hold the 35th general election under the amended Act. Close cooperation among all directorates at Elections Canada and a well-entrenched planning

process made implementation of the new legislation possible within seven weeks instead of the six months allowed by law. Two planning scenarios remained: full enumeration, or reuse of the lists in the 220 electoral districts that participated in the federal referendum and enumeration in Quebec, depending on the date of the election. The final uncertainties were resolved on September 8, when an election was called for October 25, 1993.

The next section of this report discusses in greater detail the changes at Elections Canada in the interval since my last report. These changes have reached into each and every directorate and have affected the way each of them completed their preparations for this election.



Managing CHANGE



CHAPTER 2

Thinking
IT THROUGH

THINKING IT THROUGH

Elections Canada had for many years successfully relied on a conservative approach to administration, adhering to well-established routines and dealing with problems as they came up. Planning was mostly operational and tactical, and coordination of activities within the agency was informal.

But times change, and so does electoral law. Major changes to the legislation in 1992 added to the agency's responsibilities. Elections Canada recognized the need to systematize and raise the visibility of planning as an integral element of administration.

In 1992, Elections Canada appointed a Director of Strategic Planning to integrate the planning process and develop new planning tools to increase management effectiveness.

By underscoring the importance of planning and by providing the tools needed for effective planning, the Strategic Planning directorate ensures that all parts of the organization focus on the same corporate goals. It also watches external events and developments and assesses their potential impact on the agency.

In systematizing the planning process, the leanness of the organization was used to advantage. Rather than hiring a number of people to plan "for" the various directorates, we selected personnel from each directorate to provide input about their area of expertise, thus guaranteeing the quality of data. The end result is a more efficient, more professional organization that can adapt quickly to changes in the law and in the external environment.

THE CHANGING ENVIRONMENT

Meanwhile, the environment in which we operate was also changing and bringing changes to how things were done. Technological advances were widespread. Computer use became the norm. Not only were new electronic links possible, they were becoming mandatory. And not just in the big cities. People in even the most remote communities were plugged in and ready to participate. Elections Canada needed a nationwide communications system to link headquarters with all 295 returning offices. At the same time, it was obvious that a useful strategy, especially one that had to be operational within very tight time constraints, would require customized planning and analysis tools.

The end result is
a more efficient,
more professional
organization

DEVELOPING PLANNING TOOLS

The 1992–1993 period was seminal for Elections Canada. The pace of legislative reform was hectic. The Canadian public expected more in the way of service and voting information, and legislation expanded Elections Canada's mandate for a public information program and placed increased emphasis on accessibility. The *Special Voting Rules* enabled Canadians unable to vote at the regular polls to vote by mail, and this created a need for special processing systems, storage areas with increased security, and specially trained staff.

Computerization offered many advantages, such as increased efficiency, but the new technology had to be handled judiciously. The hardware had to be reliable and capable of handling the specialized programs. The software for returning offices had to be simple enough to be usable after a very short training session. Software for strategic planning had to be capable of producing the data we needed quickly and in a useful format. And the timing was critical: everything had to be tested, refined, and up and running by the time the election was called. To take advantage of economies of scale, we had to know in advance just what we would need, how much of it, and at what stage each piece would be needed (some things have to be in place long before the election call; others are needed only after the writs are issued). We had to determine all this without knowing when the election would be called.

To meet these and other challenges, the agency's management style had to evolve quickly. The Strategic Planning directorate played a critical role in keeping the organization focused on planning for the next event. At the same time, the directorate

ensured that a cohesive viewpoint on operational and legal implications was put forward by Elections Canada in response to the issues being discussed by the House of Commons Special Committee on Electoral Reform.

THE ELECTION

Our preparations for the referendum in October of 1992 stood us in good stead. The post-mortems conducted after the referendum underscored the value of interdirectorate corporate planning: clearly there

had been significant savings in time and effort. With enhanced coordination, each directorate was kept abreast of what the others were doing, preventing duplication or wasted effort and making the timing more precise. Planning initiatives introduced for that event created opportunities for us to streamline procedures and processes. The agency built on this experience in its planning for the 35th general election.

The Election Management System (EMS)

For the 1993 election, the agency built on the key indicators concept used during the referendum (see my report on the referendum for details) to track and monitor progress. We developed a new approach to election management, one that would include a much more powerful and responsive reporting function.

The greatest challenge was deciding what kinds of data were important. Collecting information from the field was not a new concept, but the need to limit data collection to what was meaningful and time-sensitive required a great deal more thought. Strategic Planning worked with individual directorates to ensure that the data requested would be useful for planning the strategies. A master aide-mémoire of consolidated data maintained on the Election Management System (EMS) was used to generate individual calendars to guide each directorate's activities.

By the end of July, the core of the EMS was up and running. By mid-August, the complete system was ready for a pre-event simulation. When the Prime Minister officially called the election on September 8, the switch to the "live" EMS was made overnight.

The Executive Committee met every day during the election to discuss the data being reported and make comparisons with established benchmarks (Figure 6). The new software adopted for the EMS could analyze data — such as the number of calls received from the public, the number of applications for registration (and later, ballots) received under the *Special Voting Rules*, and the number and timing

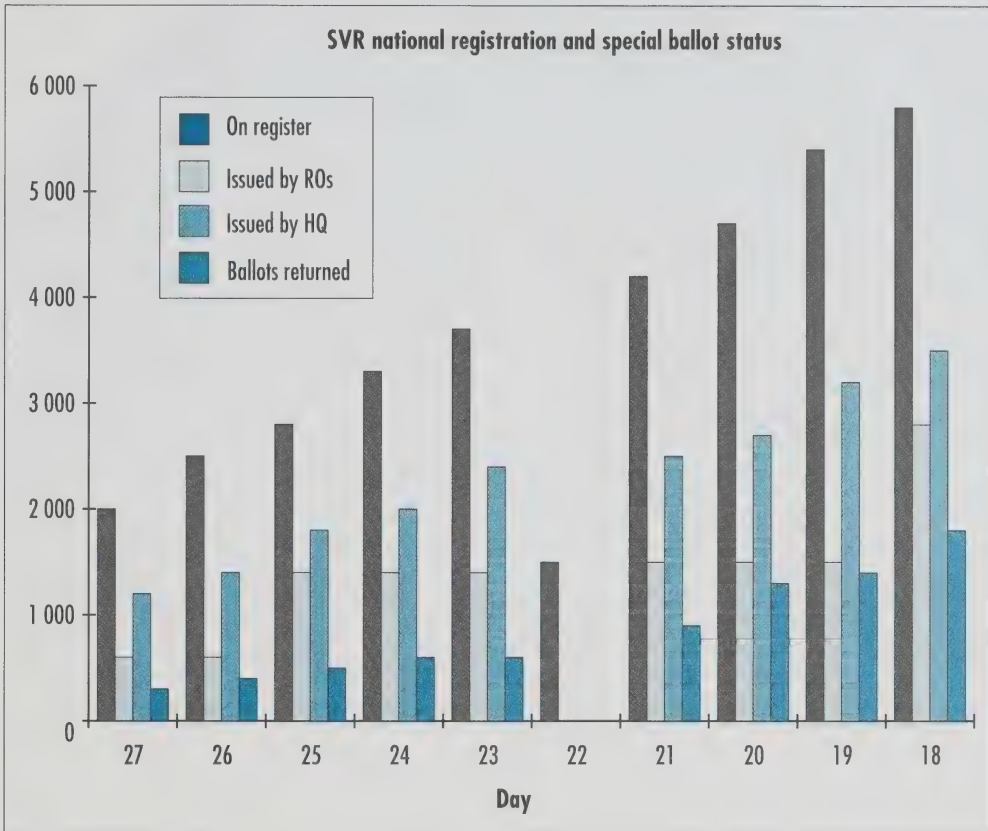


FIGURE 6

The Executive Committee, chaired by the Chief Electoral Officer, makes plans and decisions for the organization as a whole. During the election, this group included, from left to right: Director of Operations Jean-Claude Léger; Director of Administration and Human Resources Louise Gravel; Chief of Staff Holly McManus; Director of Communications Richard Rochefort; Director of Election Financing Janice Denroche; Assistant Director International Services France Demianenko; Director of Legal Services Jacques Girard; Special Advisor Frederick Slattery; Chief Electoral Officer Jean-Pierre Kingsley; Director of Information Technology Sidney Witiuk; Director of Strategic Planning Judy Charles; and Assistant Chief Electoral Officer Ron Gould.

FIGURE 7

Sample EMS graph illustrating trends in SVR registration
(September 28 – October 7, 1993)



of targeted revisions — and automatically convert these facts into high-quality charts and graphs (Figure 7) that indicate trends and problem areas. This timely access to crucial information enabled Elections Canada to deal with many difficulties at an early stage and thus prevent the development of crises.

LOOKING FORWARD

Canada's 35th general election ran smoothly; the next step is to assess what we did right, what we could have handled better, and what we ought to change in light of what we learned.

The new planning methods and systems are not going to be packed away until the next electoral event. We will review the EMS, which worked well during this last election, to capitalize on its potential to serve as a general information management tool. Task groups are using the new planning methods for several corporate projects, ensuring that Elections Canada makes the best possible use of technology and management techniques to maintain maximum efficiency.



CHAPTER 3

New Tools
NEW PROCEDURES

THE NEW TOOLBOX

Elections Canada established the Information Technology directorate in 1991 to manage the introduction, development, and widespread use of electronic tools in administering the electoral process.

Early on, management recognized that computerization would have far-reaching implications for electoral administration. Particular recognition was given to the fact that computerizing information management is different from computerizing processes. Information management has now been successfully computerized at Elections Canada and the focus has shifted to process computerization, which achieves the most productivity gains when it redesigns processes, rather than merely computerizing manual processes. For example, instead of copying a file onto a diskette and physically sending it to a destination, staff would use a computer network to transfer the file electronically to all recipients.

ESTABLISHING A COMPUTING INFRASTRUCTURE

Some electoral administration processes are still based on labour-intensive methods prescribed by law; however, innovative approaches in current implementations (such as having the Enquiries and Election Results systems share information) have overcome some of the traditional obstacles to managing and controlling work.

More opportunities to streamline existing administrative procedures using information technology have been identified and are being explored. Beyond these, notable efficiencies can be gained by restructuring electoral business processes and computerizing them as much as is feasible and cost-effective. Some of this restructuring will take time, resources, and legislative adjustment, but it has the potential to result in significant cost savings.

As with process computerization, Elections Canada can make further improvements in timeliness and data quality by integrating systems at a corporate level. Central to such integration is the principle that systems will be "data driven" rather than "process driven". While the processes of election administration are likely to evolve significantly, the fundamental information associated with each electoral function is relatively impervious to change.

Local Area Network at Headquarters

Computer systems at Elections Canada date back to the 1988 general election. These early systems were primarily election support applications designed to operate only during an electoral event. Although they included a basic office automation function, access was limited by the small number of computer terminals and the requirement for training in specialized

software. Less than 10% of staff used these early systems.

The challenge was to bring Elections Canada staff into the electronic age. The goal was to make everyone comfortable and fully productive with standard office automation systems within six months. Arriving at their new offices in September 1991, staff found personal computers, which were connected through a Banyan local area network (LAN). The new office automation systems on Elections Canada's local network were running successfully by the third week of September 1991.

Despite the challenges presented, the transition to electronic systems was relatively smooth, and staff were immediately productive. Confidence gained with these technologies was carried forward into several new projects, the most ambitious of which

was the computerization of the voters lists.

Office Automation Tools for Returning Officers

An important concern in efforts to deliver high-quality federal elections has been the need for improving the management of field activities. While returning officers had consistently asked for electronic tools, the instruments available were limited by the independence of returning officers and the part-time nature of their work.

For the 1992 referendum, demand for computer systems was sufficiently strong that Elections Canada authorized the local rental of microcomputers and printers and the purchase of standard word processing and spreadsheet software.

For the 1993 election, Elections Canada provided the returning officers with computers that had been

Notable efficiencies
can be gained by
restructuring and
computerizing

used previously to support enumeration and compilation of voters lists for the 1992 referendum. Except in Quebec, the returning officers generated the voters lists for the 1993 election by revising the referendum lists. Fewer computers were needed to revise the existing lists of electors than had been required to create them initially.

The use of standardized software allowed returning offices and Elections Canada to share data files and meant that we were able to provide technical support to returning officers from headquarters.

In addition to supplying returning offices with computers for basic office functions, Elections Canada provided standard commercial software for validating the postal codes of electors added to the lists, as well as customized software, such as the Election Payments System (EPS) and the Election Results System (ERS). EPS computerizes the data needed for timely payments to the thousands of election officials hired as enumerators, revising agents and officers, poll clerks, and deputy returning officers. ERS was used to compile unofficial results (on election night) and later to verify official tally sheet results.

The successful computerization of the voters lists and certain office functions was the first major step toward a long-term objective of electronic data exchange between returning offices and headquarters. We anticipate that electronically shared data will eventually include addresses, descriptions of polling divisions (including maps and street indexes), locations of polling station sites, names of local election officials, names of establishments for printing ballots, and voting results. The system will also permit instantaneous electronic communication of messages.

We enhanced the systems used during the referendum

Tuning Existing Systems

In 1991, Elections Canada assessed the custom-built database applications created before the 1988 election to determine their suitability for the 35th general election.

We concluded that the existing Digital VAX mini-computer-based PowerHouse systems could be enhanced, documented, tested and made election-ready by March 31, 1992. The reasons for this decision were numerous: user familiarity, proven reliability, and inadequate time to convert to the type of integrated computing environment desired. The VAX-based systems are used for processing and storing large amounts of data (lists of candidates and warehouse inventory, for example) and producing reports.

Although Elections Canada would continue to use the old systems, all new database applications for headquarters would be built around the local area network, personal computers, and "FoxPro", a database software package. This new environment permitted faster development of applications, greater flexibility, and a "friendlier" user interface.

By the 35th general election, more than 10 FoxPro systems had been developed and numerous enhancements made to the systems used during the referendum. In addition to EPS and ERS for each returning office, they included an enquiries support system and the *Special Voting Rules* (SVR) registers.

The SVR registers are systems that manage the process of voting for two classes of electors who are voting by special ballot: Canadians temporarily residing outside Canada (the International Register) and Canadians outside their electoral districts (the National Register). The International Register is a

permanent system, whereas the National Register is activated only for an electoral event. Both systems record voter registrations, issue special ballot kits with unique bar-coded identifiers to registered electors, and authenticate returned ballots. The systems also produce a variety of electoral lists, statistics, and management reports and identify the electoral district in which each vote should be counted.

Both systems functioned effectively during the 35th general election. Together they handled approximately 25 000 registered electors.

Resources permitting, all PowerHouse and FoxPro database systems will be "re-engineered" between the 35th and 36th general elections. They will be redesigned into a fully integrated system that conforms to an open systems interconnection (OSI) standard. OSI, developed by the International Standards Organization, is the only internationally recognized framework of standards for communication between equipment made by different vendors. Its goal is to create networks that allow any vendor's equipment to share data with any other equipment on that network.

Such an integrated system will improve data consistency, preserve data integrity, and eliminate duplication. We are now investigating technological trends, identifying the best methodologies and tools available for the conversion, and planning the overall project. Implementation prior to the next election is expected to be a major strategic undertaking.

Staff Training

Implementing an automated office environment took careful planning and support and a significant investment. We developed training schedules, designed a course curriculum, and assembled support teams within each directorate. Each team included a staff member especially interested in the new technology. Helpful and trained support was always close at hand. Expert

technical backup was also provided through a Computer Facilities Help Desk service.

Through the courses and ongoing support, staff learned to use government-wide standard word processing, spreadsheet, and electronic mail software. We also provided training in our customized business applications.

COMPUTERIZING THE VOTERS LIST

During the 1988 general election, 64 of the 295 returning officers had, with varying degrees of success, computerized all or part of their lists of electors. Since Elections Canada did not provide software for this purpose, returning officers used tools developed locally. We learned then that standard computer software, hardware, procedures, and support services were needed to ensure the quality of the information being produced by automated systems and to maximize its usefulness for Elections Canada personnel in the field and at headquarters and for candidates and political parties.

Several by-elections during 1990 afforded the first opportunity to test customized software for the computerization of the lists of electors, which came to be known as the "Elections Canada Automated Production of the Lists of Electors", or ECAPLE. The computer equipment used at that time was in stand-alone mode, and the experience quickly demonstrated that a network would have many advantages.

Based on that experience, a decision was made in March 1991 to computerize the production of the voters lists. Through a competitive procurement process, Elections Canada selected a national systems integration firm to develop the software and to assist staff in technology transfer and rigorous testing to ensure that the system would function in an election environment. This work was completed in less than eight months; we introduced full automation of the lists of electors in 220 electoral districts for the 1992

referendum, establishing computer standards across the organization. We repeated the process for the 1993 election, extending the system to the 75 electoral districts in Quebec and adding software to help returning officers manage the registration process.

Implementation

To deliver the ECAPLE system to returning offices for the referendum, Elections Canada determined that purchasing the hardware would be less costly than short-term leasing and would ensure its availability and readiness for use in all electoral districts within days of referendum writs being issued. This would also minimize the risks associated with carrying out the critical task of producing lists of electors.

Each returning officer in the 220 ridings participating in the federal referendum was offered a turnkey system that included a fully assembled and tested local area network, preloaded with the ECAPLE software and electoral district data files. The equipment consisted of 4 to 15 microcomputers, two file servers and one or more laser printers. In each office, a trained professional system administrator managed the "data centre", including data entry and verification staff. Additional support was available from information technology professionals retained under a national contract. Ultimately, this turnkey option was the choice of almost all returning officers, who felt that for the "first time around" it was preferable to have the systems integration firm install the system on site, bring in the supervisors and production staff, and build a regional and national management support network. Although returning officers retained the overall responsibility for the business functions of their offices, installation of turnkey

systems initially allowed the local returning officer to manage without having to personally acquire the technical expertise.

By August 10, 1992, the thousands of pieces of hardware had been delivered, configured into local area networks, and shipped in customized crates to regional warehouses, ready for installation for use in the computerized production of voters lists in the returning offices.

Operating costs were reduced relative to the referendum by eventually turning the responsibility for using the systems over to the returning officer, with only portions of the technical support structure continuing to be managed externally through a national contract.

Reusing Lists of Electors for the 35th General Election

The database produced for the final list of electors for the referendum contained 13.6 million names. The use and revision of the list were possible largely because it was available in electronic form. However, it was necessary to generate the voters lists for Quebec (which did not participate in the federal referendum) through enumeration.

This meant that the ECAPLE system (in terms of procedures, schedules, and system support) operated in two distinct production modes: one for Quebec and another for the other provinces and territories.

The experience gained jointly by returning officers and Elections Canada during the referendum reduced our dependence in 1993 on the consulting company that had integrated the systems. Improved software procedures and training made it easier for Quebec returning officers to produce their lists of electors at the 35th general election.

The lists of electors
were produced on
CD-ROM and on diskette
for political parties
and candidates

Bill C-114 provided the Chief Electoral Officer with additional authority to computerize the lists of electors; specifically, the legislation recognized that the parties and the candidates had the right to obtain the lists in machine-readable form. In fact, the lists of electors compiled for the 1993 general election were produced on CD-ROM (Figure 8) and on diskette for political parties and for candidates. A similar process will be used to produce lists for political parties during future events.

Significant changes to the election calendar necessitated adjustments to the ECAPLE software developed for the referendum. With Bill C-114, returning officers were now required to produce additional lists. Since revision continues until five days before polling day, a revised list of electors was needed before the opening of the advance polls and a final post-election list had to be compiled to integrate polling day registrants and electors registered through the *Special Voting Rules*.



FIGURE 8

More than 19 million Canadian voters are now listed on one CD-ROM, a disc that's the same size as those you play on your CD player at home. Although information technology now makes production, updating, and use of the voters lists easier, access to this information is restricted by law. No one may copy or use any part of a list of electors except for electoral purposes.

OTHER USES FOR ELECTRONIC TOOLS

A Strategic Information Systems Plan in October 1990 identified many systems that would be required once office automation was implemented at Elections Canada. Faced with this large demand for systems, the Executive Committee set priorities and schedules for application development. These schedules tended to be expressed in days and weeks, rather than months and years.

With a very small core staff, it was critical that the Information Technology directorate build successful partnerships with consultants, staff seconded from various departments, and other Elections Canada employees. The working environment that developed motivated the multidisciplinary teams to deliver innovative, high-quality, and timely systems, which have built overall confidence in technology-based solutions at Elections Canada.

The Election Payment System

In consultation with the returning officers, the Information Technology and Finance directorates jointly developed and managed the Election Payment System (EPS) and the EPS Help Desk. Using EPS, staff in the returning offices entered data and electronically prepared thousands of payment transactions. Another system for administering payments by returning offices, ROPAY, was used for issuing payments with source deductions. ROPAY transmitted verified transactions to a national payroll service bureau electronically.

Election Period Activities

To prepare for the 35th general election, we increased computing capacity. Computer systems were tested

and switched to production mode, and temporary staff were trained to handle the increased workload.

Priorities and schedules for backups, maintenance, technical support, and extended hours and levels of service were agreed upon with other directorates. Contingency plans were prepared in case of system failure, and special procedures were invoked to ensure the confidentiality and integrity of the electoral information collected (such as registration records and SVR voting results).

To manage the increased load on the Banyan LAN, the operating system software was upgraded and the file server capacity was increased. We acquired an additional 60 microcomputers to handle increased computer-assisted telephone inquiries and to compile candidates, electors and special voters lists, as well as election results. Financial systems such as ROPAY and EPS were prepared to process large volumes of transactions during this period and for several weeks afterward.

Mission-critical electoral activities, in relation to their dependence on computer systems and support resources, were highlighted in an "Aide-Mémoire" covering the 47-day election period. This forecast enabled "dynamic load balancing" during this period, that is, redistributing, reallocating and reconfiguring computing equipment to support individual activities as they peaked, using equipment from activities that were waning. While this strategy was most cost-efficient, it was complex and entailed critical timing. The required changes were carefully thought out and successfully implemented with minimal disruption to production activities.

Enhanced physical and technical security procedures for the computer facilities and production system

software were implemented. The latter were particularly important, since thousands of diskettes from the 295 returning offices were processed at headquarters in Ottawa.

Because computer use for all election processes was new and a large percentage of administrative staff was temporary, the computer facilities Help Desk service was extended to seven days a week for a minimum of 12 hours daily to ensure full coverage for staff working long hours. This and other Help Desks, staffed by fully trained professionals, minimized frustrations and increased the productivity of the large cadres of temporary staff. Help Desks responded to

enquiries from users of individual systems, such as ECAPLE and financial systems and provided general technical support for office automation tools, such as electronic mail, word processing, spreadsheets, and graphics packages.

Essential to the success of the Help Desk network were the computer systems that recorded and tracked problems and their resolution. The resulting logs were used to monitor demand and service response times, as well as to identify system defi-

ciencies. This information will continue to be useful during post-election evaluation to identify further enhancements.

Several important administrative support systems had been introduced with very short development cycles. To minimize production delays, applications systems staff were on site to resolve problems or respond to last-minute requests for system revisions. Early assessment of election processing showed that the number of critical problems encountered was relatively low, considering the demand placed on human and technical resources.

Several hundred
thousand transactions
were processed by more
than 40 production
systems

During the election period, several hundred thousand transactions were processed by more than 40 production systems. Overall, despite the huge volume of transactions, election period activities were processed according to plan.

A LOOK AT THE FUTURE

The need for election processes to be explicit and transparent is basic to our democratic system of government. This is one reason why the *Canada Elections Act* and related legislation prescribe many detailed administrative processes and procedures for conducting an election.

Efficient electoral administration, on the other hand, requires flexibility to improve procedures and adopt new technologies as they become available. This was recognized by the Auditor General in 1989 and by the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing.

Bill C-114, in amending the *Canada Elections Act*, allowed some flexibility in the design of certain procedures. This opened the door to the use of technology to reduce election administration costs over the long term and to simplify the process for electors, candidates, and political parties. Among the resulting changes have been the ability to reuse electors lists, to share the lists with other electoral agencies,

and to use mail-in registration forms. Other changes affected internal administrative systems.

Elections Canada's consistent success in quickly developing technology-based business applications has accelerated the acceptance of technology-based solutions throughout the agency. The Information Technology directorate has assembled a strong technical infrastructure capable of responding to our needs. Guiding the development of this infrastructure has been the Strategic Information Systems Plan, which provided the technical and managerial framework for addressing short-term challenges within the long-term plan.

Demand at both headquarters and the returning offices for computerized systems and automated processes continues to grow and challenge the existing computing infrastructure and development methodologies.

Key areas to be addressed in the short term include the management of information resources, application systems, and computer facilities management. Maintaining a core of permanent professional staff with the technical competence to manage these areas is the best approach to take in this regard, thus reducing our dependence on contracted and seconded technology and systems professionals and ensuring consistency of approach.

MAKING IT HAPPEN

The new tool kit assembled by Information Technology benefited all areas of Elections Canada. Most of all, perhaps, it relieved some of the burden on the Operations directorate, the group responsible for the core aspects of running elections.

More than half of the 500 tasks tracked by our Election Readiness Planning System are the responsibility of Operations. These tasks range from developing procedures, to preparing instruction manuals for each group of election officials (returning officers, poll officials, enumerators, revising officers), to training them in election procedures, to briefing political parties. Any or all of these tasks could change significantly, depending on which election scenario was followed. Although uncertainty about legislative reform and election timing added complexity, some directions for change were evident quite early and these helped to shape election preparations.

INCREASED ACCESS

Since 1988, it has been our policy to provide level access to Elections Canada facilities whenever possible. Bill C-78 took this further by requiring level access at all polling stations and allowing the use of mobile polling stations. These measures were implemented for the 1992 federal referendum and are discussed in more detail in *The 1992 Federal Referendum: A Challenge Met*.

In preparation for the 35th general election, returning officers across the country were asked to assess the accessibility of each new site they intended to use as a revisal office or polling station. Using a 21-point checklist and standard technical specifications, returning officers either visited all sites or telephoned to verify the accessibility of parking areas, entrances, door thresholds, and curbs and to ensure that appropriate signage was in place. This exercise contributed to our computer database of 17 000 sites across the country, information that is used to identify where resources are needed to achieve accessibility objectives. Elections Canada is making this information available to interested provincial and municipal electoral organizations.

In addition to improving physical accessibility through ramps and other building modifications (Figure 9), we conducted training and awareness sessions for returning officers. We also consulted a dozen or more associations representing people with disabilities and, as a result, increased the number of mobile polls and improved the signage at polling stations.

Just as important as these efforts to improve physical access were the efforts to ensure that all who were eligible to vote had a means of exercising their franchise. This meant maximizing the number of opportunities for people to register and to vote and making it easy and convenient for them to do so.

Bill C-114 extended the franchise to judges and to incarcerated electors serving sentences of less than



FIGURE 9

More than 98 percent of polling sites in Canada now have level access to accommodate voters who may have difficulty with stairs. Here, an elderly voter takes advantage of the specially-constructed access ramp to her polling station in Gatineau, Quebec.

two years, and extended the *Special Voting Rules* to voters unable to go to the polls for any reason.

All these developments pointed to the need for comprehensive planning in preparation for holding the 35th general election under the new rules. Such planning would ensure that the procedures designed to implement changes in the law would continue to safeguard the integrity of the electoral process. It would also ensure that as many electors as possible found it convenient and easy to register to vote and to exercise their franchise. Bills C-78 and C-114 either specified the mechanisms or established the principles and gave the Chief Electoral Officer the discretion to design the precise mechanisms to achieve these goals. Given the new opportunities for registration and voting envisaged in the proposed reforms, we had to design appropriate procedures and the supporting systems to carry them out.

THE MANAGEMENT CHALLENGE FOR RETURNING OFFICERS

While the new law introduced procedures not used in previous elections, it also gave the Chief Electoral Officer the flexibility to design and implement administrative measures to improve access to the electoral process and enhance the efficiency of election operations. Canada's remarkable geographic and demographic diversity means that solutions designed for one part of the country could be inapplicable or irrelevant elsewhere. It is the specialized local knowledge of returning officers and the ability to adapt to local circumstances that ensure a smooth-running electoral event.

Once a job that consisted for the most part of implementing established rules and procedures within the short span of an election campaign, the role of returning officer has evolved into a much more complex management position requiring a greater range of skills. It carries increased responsibility for managing personnel, budgets and data; more flexibility to deploy staff and resources where and when they are needed; and the personal burden of finding solutions to the many challenges that crop up during an election — whether the electoral district consists of 11 000 electors spread out over thousands of square kilometres in the north, or 100 000 electors concentrated in one of the urban centres of the south. The addition of new staff, such as computer operators and a coordinator for the special ballot process, added to the returning officer's managerial responsibilities, and an increase in the number of candidates added to the workload. In the 35th general election, some electoral districts had as

many as 13 candidates on the ballot, placing further demands on the time and energy of returning officers.

The returning officer is much busier outside the electoral period than ever before. For example, returning officers participated in two-day feedback sessions after the 1992 referendum, received training in the enhanced automated electoral list software, and spent a combined total of more than 7 000 hours from March to September 1993 identifying those parts of their ridings in which targeted revision would take place.

The changing nature of the job and the qualities needed by returning officers are reflected in our experience since the last general election: 26 of the 125 returning officers appointed by the Governor in Council (21%) resigned immediately after their initial training sessions. One reason for this is that appointees were not given enough advance information about the nature of the work. Another is that appointments are often made late in the electoral cycle, so that new returning officers receive abbreviated training sessions rather than the in-depth training they need.

Given that these officials are key to smooth operations in each electoral district, matters such as the timeliness of appointments, the qualifications sought in potential appointees, and the timing and duration of training deserve early attention. Considerable attention has already been given in recent years to the particular challenges associated with training a workforce that may be called to action only once every four years.

The specialized local
knowledge of returning
officers ensures
a smooth-running
electoral event

Returning Officer Training

Of the 295 returning officers involved in the 1993 general election, 37 had no experience in conducting either an election or a federal referendum. All of the 125 new returning officers appointed between the 1988 general election and the issue of the writs of election in 1993 were able to receive training.

► Courses

Before the 1993 election, Elections Canada began to revamp its training program for new returning officers, including the tools provided to returning officers to train their own staff. The new approach includes interactive elements and videos. Three of the planned videos were completed prior to the 1993 general election: an orientation video for new returning officers and instructional videos for enumerators and for deputy returning officers and poll clerks. The videos reflected the changes made to the legislation by Bill C-114 in May 1993.

Training a workforce
that may be called on
only every 4 years
presents particular
challenges

► Briefing Sessions

In June 1992, we held briefing sessions in Ottawa for all federal returning officers. The two-day sessions covered the new tariff of fees, plans for automating the voters list, provisions of the new legislation on accessibility, procedures for voting by incarcerated electors, and procedures and preparations specific to an election and a referendum.

In February and March 1993, we held more two-day sessions in Ottawa for returning officers to obtain feedback from those who had worked on the federal referendum and to brief them on the revised procedures for updating the voters list at the next general

election if necessary, the updated software (ECAPLE) to be used in preparing the voters list, and other operational and financial issues. In addition, in-depth regional briefings were held in March for returning officers in Quebec, as these officers did not participate in the federal referendum and therefore had no experience with the software.

The adoption of Bill C-114 entailed significant changes to the management of the electoral process at the local level. Consequently, between June 5 and 23, 1993, we held three-day briefing sessions in six regional centres for returning officers and their assistants. At the sessions, we reviewed the proposed legislative amendments along with the new procedures for registration and voting under the *Special Voting Rules*, new financial management systems, and changes to the ECAPLE system.

As a result of the automation of the voters list, an in-depth training program was held for systems administrators and ECAPLE operations technicians. Sessions started before the federal referendum, when the ECAPLE system was used for the first time, and continued after the referendum as experience and time allowed the fine-tuning of the system and related procedures.

► Manuals and More

The new procedures brought about by the adoption of Bill C-114 necessitated the revision of numerous manuals for returning officers and other election officers. Furthermore, the possibility that the final voters lists compiled for the 1992 federal referendum might be used as the preliminary voters lists at the general election in electoral districts outside

Quebec meant that separate materials had to be produced for use in the 75 electoral districts in Quebec and in the other 220 electoral districts. An intense effort within the Operations directorate resulted in the development of procedures that were initially communicated to returning officers, their assistants, and computer operators in the regional briefing sessions held in June. The work of writing and producing the related manuals followed the approval of the new procedures and was undertaken during May, June, and July.

In accordance with the *Official Languages Act*, the five-volume returning officer's manual was produced in the two official languages. Two different versions in each language were required because two different election scenarios were in operation. Nine other manuals were revised or developed for the first time, again in two different versions and in both official languages. In addition, directives and reminders were sent to returning officers and staff responsible for automation of the voters lists before, during, and after the general election. Communication in this respect between Elections Canada headquarters in Ottawa and the offices of the 295 returning officers was greatly facilitated by the installation of fax machines in the offices of the returning officers during the election period and in their homes for the period immediately prior to and following the election.

PREPARING OPERATIONS FOR THE ELECTION

An extensive review of existing polling division boundaries by returning officers and headquarters staff was completed early in 1992, prior to the federal referendum. We reviewed boundaries within every

electoral district and, where necessary, adjusted them to reflect changes in population size and distribution (in 152 electoral districts). Then we sent the new polling division documents, including maps and written descriptions of the 37 820 polling divisions outside Quebec, to returning officers, political parties and referendum committees.

Reviewing the Boundaries

In light of that experience and the likelihood of a general election in 1993, we fine-tuned the polling division descriptions (except in Quebec) using enumeration data collected for the referendum. Returning officers in Quebec, however, were asked to review their poll boundaries and update them, as necessary, in preparation for the election. Consequently, between January and March 1993, the returning officers in 66 of the 75 electoral districts in Quebec made changes to their polling divisions.

The boundaries of polling divisions outside Quebec could not be changed, since the final lists of electors from the referendum (compiled by polling division) could become the preliminary lists of electors for the election. However, returning officers outside Quebec could update their polling division documents by adding new streets or addresses.

Elections Canada is currently changing its method of producing electoral maps from an analog (or manual) system to a digital one. We started the conversion with Quebec ridings, since it was the only province where boundaries of polling divisions were being modified for the 35th general election. Of the 75 electoral districts in that province, 43 were supplied with digital polling division maps for the election. The digital system produces accurate and up-to-date

All manuals
had to be produced in
both official languages
in 2 different versions

maps for returning officers, their election workers, political parties and candidates. The digital products include one overview map of each electoral district showing the boundaries of all the polling divisions, and a total of 7 299 individual polling division maps showing the street network within each. We also distributed more than 100 000 copies of analog polling division maps.

With the adoption of Bill C-114, returning officers were asked to group their rural polling divisions into revisal districts. (Under the previous legislation, only urban polling divisions were grouped into revisal districts, each presided over by a revising officer.)

Mobile polls were used for the first time in October 1992 for the federal referendum, when 434 mobile polls served 1 182 small institutions in 164 electoral districts. For the 35th general election, 651 mobile polls served 1 897 institutions in 243 electoral districts.

In recent years, Elections Canada has fine-tuned the polling division arrangement. This exercise has reduced the number of polling divisions (and polling stations serving them) and increased the number of electors assigned to each. We made these changes while maintaining the level of efficiency at polling stations and attempting not to inconvenience the electorate. We were motivated by the increasing difficulties encountered in engaging enough election officers (particularly enumerators, the number of which is based on the number of polling divisions) and the need to constrain election costs.

At the general election, polling stations had to be established to serve each polling division. Because of changes made during the revision process, we split some voters lists and amalgamated others. Some

54 758 polling stations were set up on polling day (including mobile polls) to serve 51 813 polling divisions, and 2 967 polling stations were used on the three days of advance polling.

Registration of Electors

► *October 27, 1992: Planning Begins*

The 35th general election offered us a unique opportunity to improve the effectiveness of election preparations: for the first time in history, we had a computerized list of electors for the majority of electoral districts (the 220 electoral districts that had participated in the 1992 federal referendum). For the first time also, enumerators were permitted to leave a mail-in registration card at residences where they were unable to reach electors. Once this card was filled out and sent to Elections Canada, an information card was sent to the elector to confirm the registration. (If the enumerators were able to complete the registration, they left the information cards at the same time.)

Studies conducted soon after the referendum showed the feasibility of revising the list and the cost-effectiveness of this approach relative to a new enumeration. The operational, legal, administrative and communications implications were also considered. Based on this assessment, the Chief Electoral Officer decided under section 39 of the *Referendum Act* to reuse the 1992 list for the 35th general election if the election were held within a year of the referendum. A revision planning committee met weekly between March and June 1993 to develop plans to deal with the operational, legal, administrative, and communications implications of this decision.

This election offered
a unique opportunity
to improve the
effectiveness of
election preparations

► *Weighing the Options*

But how to update the list? We knew from our consultations with Statistics Canada, Multiculturalism and Citizenship, and Canada Post that as many as 20% of the entries on the 1992 list would be inaccurate within a year of its compilation. Some electors would have died, many would have moved, others would have become eligible to vote for the first time by turning 18 or acquiring citizenship, and still others might not have registered for the referendum but would want to be registered for a general election. How could we ensure that the revised list was at least as accurate as a new enumeration would have made it?

We could have conducted a new enumeration, but our experience shows that it is becoming more difficult to recruit enough enumerators, to find people at home during the day, and even to get people to answer the door if they are at home. These factors, when added to the cost of a full enumeration, pointed to the use of another method if at all possible. We could have followed the customary revision process and told electors how to have their names added or corrections made. Instead, recognizing the time constraints and enormous pressures inherent in an election period we chose a more aggressive strategy.

We settled on a combination of tactics: informing electors about the revision process in the usual way but also deploying resources to avoid an unmanageable crush of electors trying to register late in the revision period or on polling day (as permitted under the new law). Efforts included mailing a revision card to each elector at the address on the preliminary voters list; mailing to every household outside Quebec a brochure referring to the revision

card and providing registration information; advertising in the media; and concentrating revision efforts for four days in areas where population mobility was known to be high and inaccuracies in the list were therefore likely to be numerous. The latter was called targeted revision.

Using data from Statistics Canada, the National Change of Address Register from Canada Post, and local intelligence, returning officers identified the portions of each electoral district where the list was most likely to need revision. Canada Post's National Change of Address Register, for example, provided

information on almost 900 000 urban households that had moved to new addresses. Utility companies, real estate boards and landlords helped returning officers identify other areas where population mobility was likely to be high — areas with concentrations of rental housing and highrise apartment buildings, for example. Similarly, neighbourhoods with large numbers of new Canadians or areas

close to university or community college campuses likely had first-time voters whose names would have to be added to the list. Identifying these areas well in advance of the election call enabled returning officers to target their revision efforts where they were most likely to be needed. In student residences, seniors' residences, new subdivisions, and some large chronic care hospitals, returning officers knew they would have to rely on door-to-door visits to complete the revision.

This information, coupled with data from studies we commissioned from Statistics Canada, helped us identify the categories and estimated number of electors that would be involved in revisions to the lists and then to determine the human resources

Returning officers
identified areas where
the list was most
likely to need revision

(revising agents, data entry personnel, verification staff) and physical resources (office space, telephone lines, etc.) needed in each electoral district.

Operational Scenarios

Because we needed to ensure event readiness at all times and we did not know whether revised election legislation would be introduced and passed by Parliament before the issue of the writs for the next election, we had to develop three operational plans for the electronic lists of electors.

The first was implemented before the enactment of legislation in May 1993, since Parliament was in the fifth and final year of its term. As early as March 1993, we trained returning officers and their staff to operate a slightly enhanced ECAPLE system at election time.

As a result of the amendments to the *Canada Elections Act*, the second operational plan was implemented in May 1993. The ECAPLE software was upgraded to comply with legislation, the operating procedures were revised, and new training sessions were held. The new legislation removes many of the prescriptions for activities from the statute and gives the Chief Electoral Officer greater responsibility for developing procedures to implement the Act. The administrative procedures related to the revision of the voters lists became a priority: we defined these procedures in May and communicated them to returning officers and their staff through the extensive training that took place throughout June.

The third operational plan consisted of preparing for a full enumeration in Quebec with an ECAPLE-assisted enumeration in all provinces and territories if writs of election were issued after September 8,

1993. This was the last possible date for legitimate reuse of the referendum lists.

To ensure readiness should an election be called at any time up to September 8, 1993, Elections Canada began producing the preliminary voters lists for the election shortly after the federal referendum polling day on October 26, 1992. We also prepared the address labels for the Federal Voters List Revision Cards that would be sent to everyone already on the list of electors outside Quebec. By the middle of November we had produced 220 lists of electors (2.4 million pages) and some 13.6 million personally addressed mailing labels for this contingency plan.

Returning officers, in partnership with Elections Canada headquarters, refined this 13.6 million elector database. This process, which began in November 1992, improved the quality of the preliminary lists of electors. The resulting 1.6 million transactions included all necessary corrections and additions.

After the corrections were completed in each electoral district, we printed the preliminary lists of electors, mailing labels for the Federal Voters List Revision Cards, and an alphabetical list of electors for each electoral district. These lists and labels replaced the first set produced as part of the November contingency plan (the first operational plan) for an early election. Finally, in April 1993, CD-ROMs containing the refined database for the 220 electoral districts were made available to the registered political parties.

The new legislation gives the Chief Electoral Officer more leeway in developing procedures

THE REAL THING

When the election was called, on September 8, 1993, the planning efforts of the previous 10 months bore fruit. Targeted revision began in the areas identified

through the planning process, while voter information cards were sent out in other areas in staggered mailings to even out the workload of returning officers. A brochure delivered to all households, advertising in the various media, and toll-free telephone numbers helped to ensure that everyone entitled to vote knew how to get on the lists. The revised lists eventually contained the names of some 14.5 million electors. When the names gathered through enumeration in the province of Quebec and the 335 000 who registered in Canada on polling day were added, the total number of Canadians registered to vote in the 35th general election came to 19.9 million.

Although another reuse of the federal lists of electors is less likely (because of the one-year time limit in the law), our experience showed that using targeted revision to revise a reasonably current automated list works well. This opens up opportunities for cost savings through cooperation with provincial and municipal governments, which also need their own lists of electors. Although these governments operate under different electoral laws with different boundaries, once the information is computerized and linked to digital maps it can be sorted in various ways to produce customized lists for their purposes.

There are certainly challenges to be overcome — not only questions of what information is gathered and how it is organized and recorded, but also issues such as the privacy of electors and the security and confidentiality of the lists. Given the potential savings to taxpayers achievable through reducing duplication of effort and sharing data gathering and processing costs, however, we believe that inter-governmental sharing of lists is an opportunity well worth exploring and developing. Chapter 13 of this

report describes a pilot project completed in the summer of 1992 by Elections Canada and the province of British Columbia, which showed the feasibility of a multijurisdictional electoral system.

Getting to the Ballot Box

Our policy of accessibility and our experience during the referendum led to improvements for the 1993 general election.

- ▶ Returning officers were asked to consider increasing the use of mobile polling stations.
 - ▶ Training modules were added to sensitize the approximately 150 000 temporary workers who join Elections Canada during an election to the rights and special needs of people with disabilities.
 - ▶ Special attention continued to be paid to the texts of our publications to ensure that their style and content

make them accessible to those who have visual impairments or find reading difficult.

- ▶ Improvements were made to signs used in polling stations.
- ▶ Special efforts were made to introduce the same accessibility measures in Quebec that were already used in the rest of the country during the 1992 federal referendum.

Voters cast their ballots at a total of 16 940 polling sites across the country. Of these, 15 661 (92.5%) were accessible without modification. Before and throughout the election period, 983 (5.8%) were made accessible through modification. In polling divisions where sites with level access are not available or where modification is not possible in time for an election, returning officers must apply for special

Voters cast their ballots
at 16 940 polling sites
across the country

authorization from the Chief Electoral Officer to use the sites without level access. Such authorizations were granted for 296 sites (1.7%). In such cases, transfer certificates to polling stations with level access are available to electors who request them.

Elections Canada provided funding for the construction of 624 ramps before this election, to serve 2 473 polling divisions. The cost of construction was \$440 420.87, an average cost of \$705.80 per ramp.

Polling stations were located in the following types of buildings:

- ▶ schools (26.7%)
- ▶ community centres (26.1%)
- ▶ seniors' residences (12.9%)
- ▶ church halls (8.9%)
- ▶ others, including residential, federal, and municipal buildings, hospitals, commercial facilities, fire stations, and tribal council offices (25.4%)

Election Supplies

Election readiness comes at a price, especially when it must take into account multiple possibilities. Election supplies weighing in excess of 700 tonnes were needed for the 1993 general election, and many of the items had to be redesigned, reordered, reprinted, and reassembled before they could be shipped to returning officers across Canada for use during the election.

Bill C-114 rendered obsolete a number of the more than 700 different forms, manuals and other supplies that were stored in the Elections Canada distribution centre. A detailed analysis of the provisions of the Bill and our existing stock revealed that more than 12 million pieces would have to be withdrawn, recycled and replaced. A number of entirely new kits were needed, among them kits for the different categories of electors voting by special ballot under the *Special Voting Rules*, for special ballot

TABLE 2

Breakdown of polling sites by number of polling stations

Number of polling stations per site	Number of sites	Percentage
16 or more	56	0.4
8-15	1 200	7.9
7	581	3.8
6	961	6.4
5	1 443	9.5
4	1 683	11.1
3	1 577	10.4
2	2 428	16.0
1	5 236	34.5
Total	15 165	100.0

Note: Does not include mobile polling stations or advance polls.

coordinators in the returning offices, and for polling day revising officers.

Supplies were assembled on the basis of two different scenarios: an enumeration in the 75 electoral districts of Quebec with revision in the 220 others, or enumeration in all 295 electoral districts. The assembly of kits and lots began on June 1, 1993, just three and a half weeks after the adoption of Bill C-114. Twenty-three different types of kits were assembled as part of 30 different shipping lots, for a total of 27 137 832 individual items, in the 10 weeks between June 1 and August 9, 1993, consuming almost 10 000 person-hours. In the 10 days immediately following, a further 43 000 enumeration kits were assembled in preparation for a possible enumeration in the 220 electoral districts outside Quebec. This process consumed another 1 645 person-hours and required supplementary warehouse space.

Returning officers in Quebec, with the exception of those in metropolitan Montreal and Hull, had received nearly 52 000 kilograms of enumeration supplies in August 1992, before Quebec announced

that it would be conducting the referendum under provincial legislation. Consequently, those supplies, with a few adjustments, were ready for use at the 1993 general election. The enumeration supplies that had been assembled for possible use in 1993 in electoral districts outside Quebec remained in storage in Ottawa; they would have been shipped to returning officers immediately if the election had not been called by September 8, 1993.

All other election supplies for returning officers, totalling nearly 594 000 kilograms in 44 763 different pieces, were dispatched in five shipments in the 13 weeks between July 7 and October 5, 1993.

Special Voting Rules

One of the most important changes resulting from Bill C-114 was the extension of the *Special Voting Rules* (SVR) to a wide range of Canadian voters unable to get to the polls in their own ridings. Previously, only members of the Canadian Forces and employees of the federal public service posted outside Canada, their spouses and dependants, could vote in federal elections while residing outside Canada. The amended *Special Voting Rules* now provide a mechanism for voting by Canadian citizens, 18 years of age or older, who are:

- ▶ members of the Canadian Forces, including civilians posted outside Canada as teachers or administrative support staff in Canadian Forces schools;
- ▶ Canadian citizens temporarily residing outside Canada for less than five consecutive years, who intend to resume residence in Canada (certain electors are exempt from the five-year limit);
- ▶ resident Canadians away from their electoral districts, in or outside Canada, during an election;

- ▶ Canadians in their own electoral districts who are unable to vote in person either at the advance polls or on regular polling day at an election; or
- ▶ persons incarcerated in correctional institutions and serving sentences of less than two years.

In accordance with the *Canada Elections Act*, the Chief Electoral Officer appointed a *Special Voting Rules* administrator to oversee the taking, receiving, sorting, counting, and reporting of the votes of all electors eligible to vote under the *Special Voting Rules*. An office was set up at Elections Canada premises at 440 Coventry Road in Ottawa to handle all SVR operations.

The Special Voting Rules were extended to a wide range of Canadian electors

▶ Canadian Forces Electors

Under the amended *Special Voting Rules*, qualified electors in the Canadian Forces continue to be listed in a register maintained by the Department of National Defence. Canadian Forces electors vote for a candidate in the electoral district as deter-

mined from their "statement of ordinary residence". Each unit of the Canadian Forces, both in and outside Canada, establishes its own polling station. Voting by Canadian Forces electors at this election began on Monday, October 11, and ended on Saturday, October 16.

In accordance with subsection 3(2) of Schedule II of the *Canada Elections Act*, the Chief Electoral Officer granted three special permissions:

- ▶ to permit approximately 800 members of 1 R22eR Valcartier deploying to the former Yugoslavia to vote outside the normal voting period for Canadian Forces electors;
- ▶ to permit approximately 30 members of the 18 Wing Canadian Forces Base Edmonton deploying to Haiti to vote outside the normal voting period for Canadian Forces electors; and

- to permit Canadian Forces electors who had not completed a “statement of ordinary residence” to do so at the time of voting.

Previously, the spouses and dependants of members of the Canadian Forces residing outside Canada voted in the same manner as Canadian Forces electors. Under the new rules, however, the spouses and dependants of members of the Canadian Forces vote as civilian Canadians temporarily residing outside Canada.

Of the 77 235 Canadian Forces electors entitled to vote at this election, 35 402 (45.8%) did so.

► *Incarcerated Electors*

Incarcerated electors eligible to vote under the new *Special Voting Rules* were registered in each provincial and territorial institution during the election period by a liaison officer appointed for this purpose. They voted for candidates running in their “home ridings”, as determined by the elector’s last home address before incarceration or the current address of a spouse, parent or dependant. If this address was not known or was not available, incarcerated electors could use the address of the place of arrest or the courthouse where their sentence was pronounced.

Registration took place from October 12 to October 14, and incarcerated electors voted by special ballot on October 15. Ballots were cast in each institution before a deputy returning officer and a poll clerk who were appointed and trained by the local returning officer.

Of a potential 22 206, a total of 7 502 (33.8%) incarcerated electors registered to vote. Of these, 6 956 (92.7%) actually voted, representing 31.3% of the potential incarcerated electorate.

► *Other Electors Voting by Special Ballot*

To be eligible to vote by special ballot at the 35th general election, electors were required to complete the

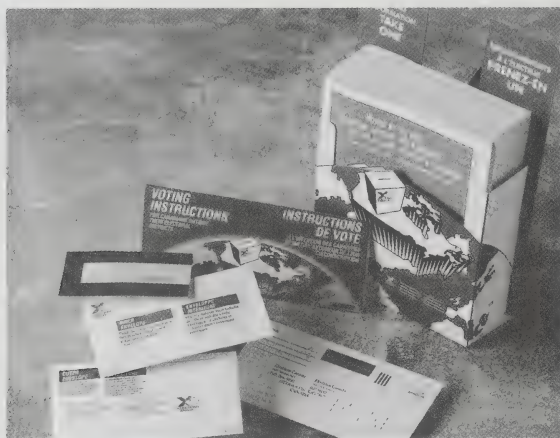
appropriate “application for registration and special ballot” and deliver it to Elections Canada by 6 p.m. on October 20, the fifth day before polling day. While Canadians residing outside Canada could register to vote by special ballot before or during the election period due to the permanent nature of the International Register, other Canadians wishing to vote by special ballot could register only after the election was called. Registration forms and guides were widely available.

Once an application was received and verified, the elector’s name was added to the International Register or the National Register, as appropriate. Lists of electors from both registers were forwarded to returning officers on specified days during the election period for distribution to candidates at the local level. Applications from electors in their own electoral district were processed at the Elections Canada office for that electoral district.

The elector’s “home” address, as provided on the application form, determines the riding in which an elector’s vote is counted. For resident Canadians away from their electoral district during the election, this is the location of their usual residence. For electors residing outside Canada, this may be the location of their last address prior to leaving Canada or the current address of a spouse, a relative, or anyone in relation to whom the elector is a dependant.

► *The Special Ballot Voting Kit*

Electors whose names had been entered in the international and national registers were mailed special ballot voting kits (Figure 10). The kit contained a write-in ballot, an inner envelope to protect the secrecy of the ballot, an outer envelope for verification purposes, a mailing envelope, and voting instructions. Each outer envelope contained a bar code label, which was scanned electronically to ensure that the elector was registered and had voted only once at the election.

**FIGURE 10**

Cardboard dispensers with SVR registration materials were widely distributed both in Canada and abroad so that Canadians could easily apply to vote by special ballot. After September 27, the voting kits issued to registered voters included a list of candidates for the appropriate riding, making voting by special ballot that much more convenient.

The electors voted by writing on the ballot paper the name of the candidate of their choice. It was the electors' responsibility to find out the names of the candidates running in their electoral districts. They could obtain this information by calling Elections Canada toll-free from Canada and the United States or, after the close of nominations on September 27, 1993, also by contacting any Canadian diplomatic mission or consular post.

After the regular ballots were printed, electors voting by special ballot in person (that is by going to a local Elections Canada office) could receive a ballot with the names of the candidates printed on it. However, if electors chose to vote later and to return the ballot by mail, they were given a blank write-in ballot.

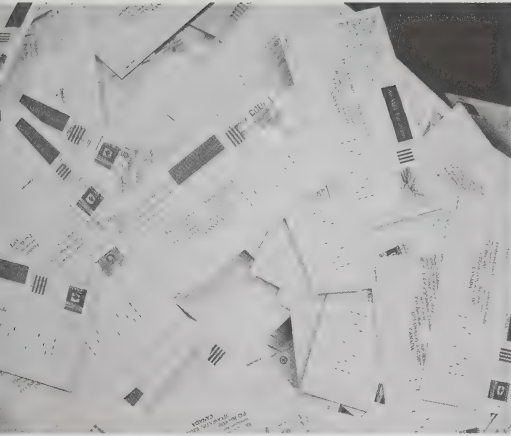
A special ballot coordinator was appointed in each Elections Canada office to accept and verify applications received from electors and to issue special ballot voting kits.

Electors residing outside Canada and electors away from their electoral districts during the election were responsible for ensuring that their special ballots were received at Elections Canada headquarters in Ottawa no later than 4 p.m., Ottawa local time, on Friday October 22, 1993. Electors voting by special ballot in their own electoral districts had to ensure that their ballots were received at the local Elections Canada office by the same deadline.

Under the *Canada Elections Act*, Canadians outside Canada had the option of delivering their completed special ballots to any Canadian diplomatic mission, consular post, or Canadian Forces base for forwarding to Ottawa. The diplomatic courier service of the Department of Foreign Affairs and International Trade ensured that ballots were collected from diplomatic missions and consular posts around the globe. Similarly, the Department of National Defence forwarded to Ottawa with the ballots completed by Canadian Forces electors any ballots brought to Canadian Forces bases by civilians. In several instances, natural disaster and armed conflict had to be overcome to ensure that the ballots arrived at Elections Canada in Ottawa before the deadline.

A total of 17 496 resident Canadians away from their electoral districts during the election registered to vote by special ballot and were issued special ballot voting kits. Of this number, 14 535 electors returned their ballots to Elections Canada within the prescribed deadline (Figure 11).

Although some estimates suggest that there are approximately two million Canadian citizens temporarily residing outside Canada, we planned for some 200 000 registrations. In fact, 15 192 such electors registered before the deadline.

**FIGURE 11**

For the first time, ordinary Canadians away from their ridings were able to vote. More than 14 500 did so – some from acute-care hospitals, some while on vacation or travelling on business. Another 9 574 votes were cast by Canadians living and working in other countries.

► *Counting the Votes*

A secure room was established at the SVR unit at 440 Coventry Road in Ottawa. Here, the special ballots, except those cast by electors in their own ridings, were sorted by electoral district and counted by special ballot officers designated by the political parties (Figure 12). The ballots from each category of electors were counted separately.

Ballots cast by electors in their own electoral districts were counted in each local Elections Canada office on polling night by a deputy returning officer and a poll clerk appointed by the returning officer.

► *Communicating the Results*

When the special ballots had been counted at Elections Canada headquarters in Ottawa the SVR administrator sent the results, by category of elector and by electoral district, to the Chief Electoral Officer. The Chief Electoral Officer merged the results for each electoral district

and forwarded them to the appropriate returning officers after the close of the polls on polling day.

The results of voting by resident Canadians away from their electoral districts were forwarded as a separate figure to the appropriate returning officers after the close of the polls, to be merged with the results of the voting by electors who had voted by special ballot in their own electoral district. This measure helps ensure the secrecy of individual votes. Two sets of results were published separately on polling night and will be recorded as such in the official report of the voting results. One set included ballots from Canadian Forces electors, incarcerated electors and Canadians residing outside Canada; the second set included resident Canadians voting by special ballot inside and outside their ridings.

Polling Day Registration

Before the *Canada Elections Act* was amended, it allowed unregistered electors in rural polls to be sworn in and vouched for by a listed elector on polling day.

**FIGURE 12**

Working in pairs, each pair representing two political parties, more than a hundred special ballot officers began on October 14 to sort and count votes from electors outside their ridings.

Electors who were sworn in on polling day were not actually registered on the voters list before being allowed to vote. Bill C-114 enabled any voter to register on polling day, which not only resolved the discrepancy between the voting opportunities of urban and rural electors but also meant that all polling day registrants are recorded as such and included in the final list of electors produced after polling day. In all cases, electors who register on polling day must be issued a registration certificate before voting. In rural areas, the registration certificate is issued by the deputy returning officer after the elector has produced satisfactory proof of identity or has been vouched for by another elector on the list of electors for that polling division. In urban areas, certificates are obtained from the revisal offices established by the returning officer.

Developing procedures for polling day registration in urban areas presented Elections Canada with a particular challenge. It had to be done quickly, and precedents from other jurisdictions were scarce. The principal criteria used to judge the available options were convenience to electors in terms of simplicity, time and distance; minimal disruption to election plans and systems already in place; associated costs; and the requirements of the *Canada Elections Act*.

After due consideration, we decided to establish a revisal office in every central polling place containing four or more urban polling stations. Each such revisal office would serve not only the on-site polling stations but also nearby single polls and central polls of two or three polling stations in the same revisal district. Returning officers ensured that polling stations from different revisal districts were not grouped together and that each revisal district was served by at least one central poll containing a revisal office. (An urban revisal district normally contains about 20 polling

divisions.) On polling day, unlisted electors in urban areas would be referred to the nearest central polling place with a revisal office if there was no revisal office at their designated polling place.

Each polling day revisal office was presided over by a revising officer selected and appointed by the returning officer in the usual way, namely, from names provided by the two political parties whose candidates had finished first and second in the electoral district at the previous election. Clerical assistance was provided to those serving eight or more polling divisions. Revising officers were trained by returning officers using specially developed training materials and a training manual provided by Elections Canada. (Polling day registration was one of the topics on which returning officers and their assistants were briefed at the

The primary objective
was to answer
their questions
quickly and accurately

sessions held in June 1993.)

The Support Network for Returning Officers

Election-time support services for returning officers were planned and established prior to the election call as elements of Elections Canada's Support Network (ECSN). The purpose of ECSN was to provide a comprehensive support service in administering the election and to offer information services in a consistent and timely manner to various external client groups during the election period.

The primary objective of the support service was to provide returning officers with direct access to someone at Elections Canada headquarters who could answer their questions quickly and accurately. Messages were taken efficiently and callers were not bounced around the organization in search of help. At the same time, members of the support teams, through their regular contacts with returning officers, were

in a position to collect data required for the Election Management System (EMS), the mechanism for monitoring and reporting the progress of activities to Elections Canada management.

About 30 staff equipped with personal computers and a variety of software tools were assigned to four regional teams. The teams provided operational assistance to returning officers grouped in the Atlantic Region, Quebec, Ontario (including the electoral district of Nunatsiag, NWT), and the West (including the electoral districts of Western Arctic and Yukon). A shift schedule ensured that returning officers would receive assistance seven days a week, 14 hours a day (except Sunday when the services were available for six hours).

To support the four regional teams, nine expert-level staff addressed extraordinary requests and questions of a very technical nature and provided interpretations and rulings. The support team members and experts logged these requests and questions in a call tracking system, which allowed us to identify trends in the nature of the questions being put to the experts, to assess the volume of questions referred, and to collect data for analysis after the election.

Throughout the election period, the regional support teams handled more than 40 000 calls from returning officers and their staff, or approximately 135 calls per electoral district.

► ECAPLE Help Desk

During the election, Operations provided ECAPLE technical support to returning officers via the Ottawa-based ECAPLE Help Desk (Figure 13) and a network of rapid response teams.

A new tool to manage the two-tier technical support was a computer system that tracked all calls and the responses provided by the Help Desk. With this system, operators could call up solutions to



FIGURE 13

An effective problem-solving service for technicians and systems administrators in the field, the ECAPLE Help Desk was staffed for 20 hours a day at peak times. Questions came in by phone and by fax; by the time the system was dismantled, eleven days after election day, the Help Desk had dealt with 19 224 phone calls, received 18 961 faxes and sent 17 065 faxes to local offices.

problems that might have been resolved only moments earlier by their colleagues. The system was invaluable in providing key technical, procedural and administrative information to the ECAPLE Help Desk staff for quick resolution of problems with a minimum of staff.

Election Results System

At past electoral events, returning officers manually compiled the poll-by-poll results following the official addition of the votes, which was generally conducted a few days after the election. On election night itself, various methods would be used to record the results telephoned into the returning office from the polling stations across the electoral district and to release those results to the media.

At Elections Canada headquarters, staff responsible for data entry for the official report of the Chief Electoral Officer would use the results from the type-written or handwritten copies supplied by the returning officers.

To capitalize on the new computer technology available to returning officers at the 1993 general election, we developed software — which became known as the Election Results System (ERS) — that returning officers could use to capture and tabulate the poll-by-poll results on election night and to complete the post-election recapitulation of the official results.

Toward the end of the election period, we supplied the returning officers with a computer diskette to be used in the capture of the election results. It

contained the candidates' names and the most recent list of polling stations. Returning officers were able to revise the list to reflect any last-minute changes to polling stations, such as amalgamations and splits necessary for voting purposes; to enter the results for each polling station; and to print various reports, both on election night (summary reports) and after the official addition of the votes (recapitulation sheets). Once final registration data, including the polling day registrants, were available from the ECAPLE system, the returning officer entered the number of names on the voters list at each polling station and returned the diskette to Elections Canada headquarters, where it was used in the production of the official voting results report.

CHAPTER 4

Spreading THE WORD

SPREADING THE WORD

Legislative reform brought far-reaching changes to public information programs at Elections Canada. Our strategy to communicate these changes to electors included a multi-media advertising campaign, a national and international public relations campaign aimed at 16 target groups, a toll-free public enquiries service available across Canada and in the United States, and a vigorous media relations effort.

READY ON TIME

To be ready in case of an early election call, we scheduled the production of the elements of the communications program in order of priority. The most important elements were ready by June 25, 1993, the date on which the Chief Electoral Officer published a notice in the *Canada Gazette* stating that preparations to implement Bill C-114 had been made. Consolidation of the preparatory communications work, including the establishment of partnerships with the private sector, continued through the summer months. By September 8, 1993, the day the election was called, all the elements were in place to deliver an enhanced national voter information program.

BUILDING AN ADVERTISING CAMPAIGN

Back in the summer of 1992, Elections Canada had selected three advertising agencies to handle national campaigns aimed at the general public and the ethno-cultural and Aboriginal populations. The agencies developed texts and concepts illustrating a cross-section of the Canadian mosaic for use in broadcast and print media. We tested the concepts and written materials among all target groups before the launch of the election campaign, and then adjusted the messages to take into account the comments offered by the focus group participants.

We determined the most cost-effective and efficient methods of communication and the best media mix to reach all Canadians and undertook studies to identify the most appropriate means of reaching ethno-cultural and Aboriginal communities across Canada.

The adoption of Bill C-114 added a new element: a mechanism for voting by Canadians outside their ridings during an election. As soon as the bill was passed, we launched a campaign to reach Canadians residing outside Canada and start the registration

process. As part of the registration drive, we placed newspaper advertisements in 122 Canadian daily newspapers in June 1993, asking Canadians to tell relatives and friends living abroad that they might be eligible to register and vote by special ballot in the coming election and that they could call us to have materials sent directly to them. This was the first time Elections Canada advertised nationally outside the election period.

The advertising strategy for the election period itself consisted of a five-phase campaign involving radio, television, specialty TV channels, all daily newspapers across Canada, and selected weekly newspapers (Figure 14). The first three phases disseminated different messages on voter registration in Quebec and on revision in the other provinces and territories. Given the strict deadlines for registering to vote by special ballot, our campaign during the first two

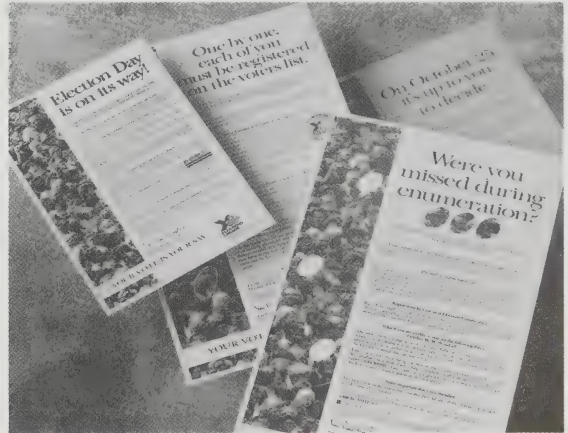


FIGURE 14

Elections Canada advertising had a unified visual concept and slogan ("Your vote is your say"), but the messages changed as the election calendar advanced. Ads featured information on eligibility and opportunity to vote, the dates and deadlines involved, and other rules that regulate the election process.

weeks of the election period emphasized voting by Canadians away from their ridings. The fourth-phase advertisements conveyed progressively more urgency as the deadline for revision of the voters list approached. The final phase also contained information about advance polls and about polling day, especially the new option of polling day registration.

IN THE NEWS

The media relations team played an important role in delivering voter and candidate information and in responding to fast-breaking news stories. Media expectations of Elections Canada were high, as indicated by the more than 4 000 calls received between January 1993 and the return of the writs on November 15, 1993.

To ensure uniformity in Elections Canada's messages and their penetration to local media, we re-established the network of regional communications representatives who had acted as spokespersons and resource people for the returning officers in their area during the referendum. This network enabled the media relations team to take an active approach in delivering important messages to the public and in reaching regional and local media. In Ottawa, direct media lines allowed easy access to Elections Canada.

During the summer of 1993, as the media were getting organized for election reporting, Elections Canada conducted a special briefing tour with a detailed presentation on changes to the electoral law and the possible voter registration scenarios. Briefings took place in Vancouver, Calgary, Winnipeg, Toronto, Montreal, Halifax, and Ottawa. In Ottawa, the media were also invited to film background footage of Elections Canada's enquiries centre, digital mapping facilities, *Special Voting Rules* unit, and distribution centre.

The Communications directorate sent information to more than 3 000 newsrooms, including those of ethnic, Aboriginal and international media. To disseminate Elections Canada information to the national media we used several different techniques: fax technology to distribute news releases; expanded use of background documents and fact sheets, camera-ready features and photos for print media; public service announcements and videos for commercial and cable stations; a video news release; and on-line media monitoring services. We also provided special training for returning officers to support their front-line role in responding to media enquiries.

THE TARGET GROUP APPROACH

While the advertising program spread basic voter information as widely as possible, public relations efforts focused specific messages on specific target audiences. We based our plans for the election in part on analysis of methods used during the referendum. Some initiatives we had already introduced: programs to inform special interest groups such as young people and new citizens, as well as Aboriginal electors and people with physical or mental disabilities. We added new programs to inform Canadians living outside Canada about the new *Special Voting Rules*.

To reach some specific segments of the electorate — such as youth, voters with special needs, Canadians eligible to vote by special ballot — we formed partnerships with non-governmental and private sector organizations, as well as with government departments and public sector agencies. As a result of this collaboration, more than 20 000 information distribution points were established across the country, and information relevant to particular target groups was mailed to more than 30 000 organizations and associations.

More than 20 000
distribution points
were established
across the country

The General Public

Our positive experience during the 1992 referendum led us to obtain permission to broadcast voter information again on the Cable Parliamentary Channel (CPAC). Surveys following the referendum showed that Elections Canada reached approximately 9% of adult Canadians, or more than 1.5 million electors, by this method. Newly available figures from the recent election show that the Parliamentary Channel's audience is growing.

Bilingual information broadcasts, which aired for approximately 70 hours a week during the election period, alternated between scrolling text and closed-captioned videos about various aspects of the electoral process. Elections Canada produced some 30 short videos which were broadcast on the Cable Parliamentary Channel as well as on commercial and cable television community channels. The videos addressed such subjects as the *Special Voting Rules*, services for voters with special needs, and enumeration and revision procedures. To accommodate electors who are deaf or hard of hearing, we broadcast two hours per week plus two full days (September 29 and October 13) of open-captioning during the election.

Particularly crucial in the voter information plan for the general public was the householder — a brochure distributed to every household in Canada outside Quebec, explaining how the voters list was being revised and directing electors to the appropriate local Elections Canada office to register or obtain further information. The brochure was printed in a separate version for each of the 220 ridings in which no enumeration was to be conducted (Figure 15). Staff at the House of Commons sorted the householders by riding, and Canada Post distributed them in all provinces and territories except Quebec, where they were not needed because of the enumeration that was being carried out.

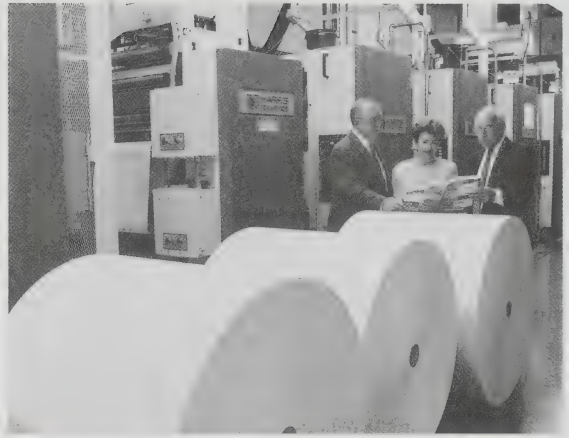


FIGURE 15

Public Information Services Manager Hélène Papineau and Production Manager Gaëtan Biard (right) check the first of 8.2 million copies of the householder as they roll off the presses. Delivered across the country between September 28 and 30, this publication alerted Canadian households in the provinces and territories where no enumeration was done to take steps to make sure they were registered to vote.

To help reach specific electors whose addresses had changed since the 1992 referendum, some organizations made the new *Voter's Guide* available to their customers. Information kits were also sent to libraries across the country through the Depository Services Program of the Canada Communication Group.

Candidates and Political Parties

We devoted considerable effort to informing those to whom voters often turn for information about the electoral process — candidates and political parties. At briefing sessions, party representatives were informed about the amendments to the *Canada Elections Act* and the resulting new electoral procedures. We provided the political parties with comprehensive information kits at the launch of the

election; candidates received theirs immediately after nomination day. Approximately 2 500 of these kits were distributed during the election period. The kits contained numerous documents, including fact sheets explaining the new legislation and the two voter registration processes — one for Quebec and one for the other provinces and territories. We also distributed information kits to members of the House of Commons and the Senate and to provincial chief electoral officers.

Before the election call, we provided background information to Members of Parliament to ensure that they had accurate information for their "householders" (brochures distributed to every household in their ridings).

Returning Officers

As the front-line ambassadors providing information to candidates, to the public and to local media

representatives, returning officers have to be fully aware of all communications materials and initiatives. The extent of legislative change, and the fact that several newly appointed returning officers had not previously administered a federal election, meant that we had to provide intensive training. During sessions held in June 1993, we briefed the returning officers about our communications plans. The returning officers viewed publications prepared for general distribution and the advertisements that would appear during the election period. We also explained the system established to handle the flow of public enquiries. At the launch of the election we forwarded some 1 800 kits to their offices for distribution to candidates. We kept the returning officers abreast of all communications initiatives during the election period, and regional communications representatives provided them with ongoing media support.

Voters with Special Needs

The special needs program was designed to reach people with physical or mental disabilities, seniors, homeless persons and others living in shelters, and persons with low literacy skills.

Information in alternative formats (Figure 16), including large print, braille, and audiocassette, was first produced for the 1992 federal referendum, following consultation with the special needs advocacy community. For the election we extended these efforts, making information available through the Disability Information Services of Canada (DISC) computer network and, for the first time, on diskette for voice computers. Producing large-print materials and diskette masters in-house resulted in significant savings.

In preparation for the election, we maintained constant liaison with the special needs community, attending numerous meetings and conferences throughout the spring and summer of 1993. We developed targeted information materials, including

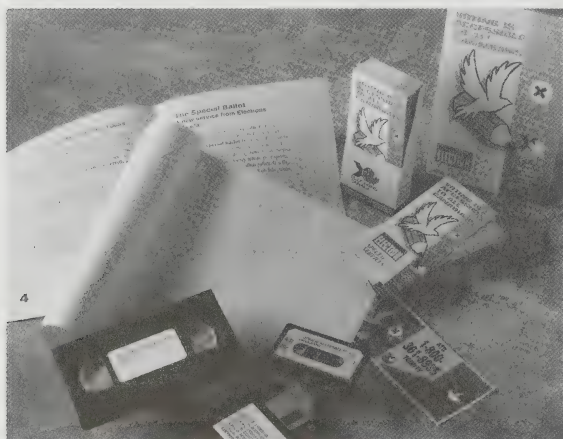


FIGURE 16

Information in alternative formats for voters with special needs was distributed through an extensive networking process. It was also used by teachers, seminar leaders, and staff in various care facilities as part of their programming.

brochures and posters, and offered them to advocates, individuals, and non-profit organizations involved with disability issues at both the national and grassroots levels. Once the election was called, we intensified these efforts.

Elections Canada mailed more than 4 000 information kits to organizations across Canada representing people with special needs. We sent materials to shelters, abuse centres, provincial hospital associations, and schools that provide literacy instruction to adults with disabilities, as well as to Bell Canada special needs centres in Quebec and Ontario. Approximately 162 000 recipients of government disability pensions received a flyer with their cheque and 80 000 seniors received a flyer with the election guide prepared by *One Voice* – The Canadian Seniors Network. Information was broadcast on VoicePrint and La Magnétothèque, broadcasting services for people with visual disabilities. The Canadian National Institute for the Blind distributed information in alternative formats to its 72 000 members. Materials were also sent to associations for people who are deaf or hard of hearing and to 20 000 individual members of that community.

Aboriginal Peoples

During the referendum, Elections Canada mounted an information program specifically designed to reach Aboriginal peoples. In developing this program, we consulted Aboriginal organizations.

For the general election we designed a distinct Aboriginal logo (incorporating symbols of the Métis, Inuit, and First Nations) for use on all materials directed to Aboriginal electors (Figure 17), developed a framework for a database to store electoral district information, and assisted returning officers in liaison with chiefs and band councils. Nearly 100 elders hired to work at polling stations located on reserves provided assistance and translation services and vouched for electors without identification.



FIGURE 17

As well as developing these printed materials and a media campaign for Aboriginal voters, Elections Canada provided training and support services to help returning officers increase the level of Aboriginal participation both as voters and as election workers.

In recognition of the unique circumstances of communities north of the 60th parallel, we undertook a mass mailing of information materials to remote communities during the first two weeks of September, ensuring that voters were informed about the electoral process in time to participate. Elections Canada distributed more than 4 000 information kits to reserves, to Métis and Inuit communities, and to all major service organizations. Materials were also available in banks and postal outlets on or near reserves.

Printed materials for the election were produced in four Aboriginal languages – Ojibway, Cree, Inuktitut, and Chipewyan – chosen through consultation with the Department of Indian Affairs and Northern Development and in keeping with the practices of the Royal Commission on Aboriginal Peoples. For the media campaign, we produced advertisements for radio in 23 languages, for television in 11 languages, and for print in 8 languages.

Ethnocultural Communities

For many new Canadians, a federal election is the first opportunity to participate in the democratic process. Many come from countries with limited experience of free and open elections. For ethnocultural communities, and in particular first-time voters, we developed an information program that would respond to the needs of new Canadians and address these issues, while at the same time respecting the increasingly multicultural character of Canadian society.

According to the 1991 census, more than 2 million Canadians speak a language other than English or French at home and more than 3.5 million have a mother tongue other than English or French. Based on these figures and on the geographical distribution of ethnocultural populations, we decided to produce basic information for Quebec in 15 languages in addition to English and French and, for the other provinces and territories, in 32 additional languages

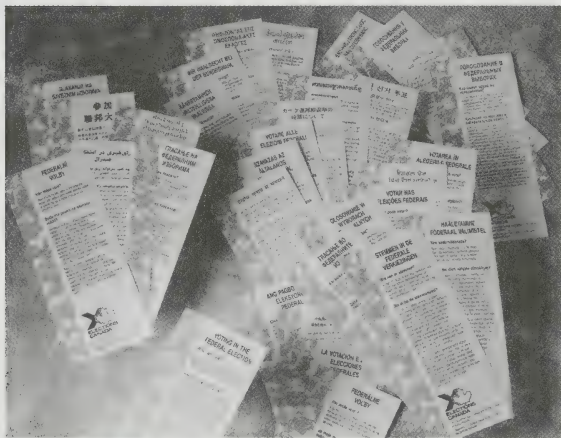


FIGURE 18

In addition to distributing flyers and information kits in heritage languages, Elections Canada placed election information in the ethnic media and provided multilingual information cards to assist voters at the polls.

(Figure 18). Approximately 400 000 flyers and 10 000 information kits were distributed to over 2 000 ethnocultural associations, community centres, and agencies serving immigrants. These materials were also available to candidates and political parties.

In cooperation with the Department of Canadian Heritage, Elections Canada information was displayed at citizenship courts and distributed to new Canadians taking the oath of citizenship. The Chief Electoral Officer sent a personal letter to about 60 000 new Canadians, who had acquired citizenship since the referendum in areas where no enumeration was held, explaining how the recipients could ensure that their names were added to the voters list.

Youth

After the referendum, Elections Canada expanded its information program for youth by participating in provincial and national teachers' conferences and by organizing election simulations in local schools, including alternative and special needs schools. By far the single largest election simulation occurs in April of each year in Montreal, during the *Salon international Pepsi jeunesse*, where more than 100 000 young people have the opportunity to vote for the *Personnalité jeunesse du Québec*.

The joint Elections Canada/National Archives exhibition, *Behind the Ballot Box/Les coulisses des élections* educates young Canadians about the election process. Launched in 1990, the exhibition continued its journey across Canada during 1993 and will travel for another five years. At each stop on the exhibition's tour, Elections Canada stages simulated elections and workshops about the electoral process for local schools, colleges, universities, and other interested groups. The exhibition also includes an audio-visual presentation. The presentation and related materials have been adapted to reflect the

recent amendments to the *Canada Elections Act*; current plans include a complete overhaul of the election simulation material in collaboration with social studies educators from across Canada.

For the electoral period, the information campaign for youth and first-time voters was aimed at all electors between the ages of 18 and 24, not only those attending school. In developing the campaign, Elections Canada consulted young people about their interests and information needs. The resulting youth-oriented information materials included a poster, a flyer, and a book-mark calendar. We distributed nearly 10 000 information kits to academic institutions across Canada, and set up displays in shopping malls and other locations identified as popular with young people.

Through renewed and expanded partnership with Canada Employment Centres, we were able to use their facilities at the Schools and Skills Show in Toronto. In cooperation with Health Canada and Public Works and Government Services Canada, the Chief Electoral Officer sent a personal letter to 260 000 Canadians who turned 18 after the referendum, advising them to have their names added to the voters list. Partnerships were also established with the private sector to disseminate information to young people in shopping centres, book stores, record stores and arenas.

Electors Eligible Under the Special Voting Rules

Given the short time frame of an election, communicating with electors eligible to use the *Special Voting Rules* presents a real challenge because most are away from home and many are living outside Canada. The communication goal was to ensure that all electors eligible under the *Special Voting Rules* were clearly

informed about the new voting procedures available to them and that they had the relevant information as early as possible. The deadlines set by law for registering and voting by special ballot are very short and strict. Accordingly, we made it a priority to produce all the required SVR voter information materials and registration forms immediately after the adoption of Bill C-114.

Through partnerships with private sector and non-governmental organizations and in cooperation with federal departments, we strove to reach as many of these electors as possible. Several strategies were devised:

- ▶ Canada Post made registration forms and guides for voting by special ballot available during the election period at more than 7 600 postal outlets across the country. Passport offices, travel agencies, airlines, airports, train and bus stations, hotels and automobile associations also agreed to make information available to their clients or members.
- ▶ To reach electors living abroad, we worked with the Department of Foreign Affairs and International Trade to organize an international information drive for voter registration in July and to ship SVR information, registration forms and guides throughout the summer. Many of Canada's 150 diplomatic missions and consular posts planned and conducted special initiatives, including mailings to their local Canadian communities, setting up displays at Canada Day receptions, and placing posters at locations frequented by Canadians. In addition, in cooperation with Health Canada, a flyer was distributed with Canada Pension Plan and Old Age Security cheques mailed to more than 75 000 Canadians residing outside Canada.
- ▶ To reach incarcerated electors serving sentences of less than two years, we enlisted the help of the

The goal was to ensure
that all electors were
informed about the
new voting procedures

John Howard Society and the Elizabeth Fry Society. We prepared a poster and detailed guide explaining the registration and voting procedures.

- ▶ The Department of National Defence took care of informing all members of the Canadian Forces, and Elections Canada also distributed a detailed backgrounder to all Canadian Forces bases.

By the end of the election period, we had distributed about 40 000 information kits to organizations, associations, government departments, public libraries, political parties and candidates across Canada; established approximately 20 000 distribution points across the country through the cooperation of public and private sector organizations; mailed information (brochures, flyers, bookmarks, posters) to approximately 30 000 organizations and associations; and sent approximately 140 000 SVR registration forms and guides to diplomatic missions and consular posts abroad.



FIGURE 19

Between September 22 and election day, Enquiries Canada answered the bulk of calls to Elections Canada's toll-free number between 6 a.m. and midnight, seven days a week. At peak times, as many as 120 enquiries officers were kept busy.

QUESTIONS AND ANSWERS

A vital link between electors and election administrators, our public enquiries service works in collaboration with Enquiries Canada, a section of the Department of Public Works and Government Services Canada, to handle phone calls from the public during electoral events. During the referendum, the joint enquiries service answered more than 240 000 calls.

Profiting from this experience, the Elections Canada unit used the time between the referendum and the 35th general election to improve its operations. To handle more calls more efficiently, the unit invested in new computer technology. Before the election was called, a core team of 24 enquiries officers received extensive training in electoral law and learned how to use specialized computer equipment.

We equipped each enquiries officer with a network-linked personal computer. Reference manuals, information on electoral boundaries, statistical information, and procedures were available on-line so that officers could retrieve information and transmit it quickly and accurately to a caller. By giving their postal codes, for example, electors could find out the names of their candidates, their electoral districts, and their polling divisions; where to cast their ballots on polling day; even where to go for polling-day registration. The information available on-line was backed up by a detailed print manual in quick-reference format.

The telephone answering system automatically distributed calls and monitored waiting time for callers. In addition, the Election Management System (EMS) was linked to the telephone system to track the number and nature of calls. Using this information, Information Technology staff continually added, reprogrammed, and adjusted computer equipment to deal more effectively with the volume of enquiries.

The Elections Canada core team of trained staff handled all public enquiries until September 22, 1993.

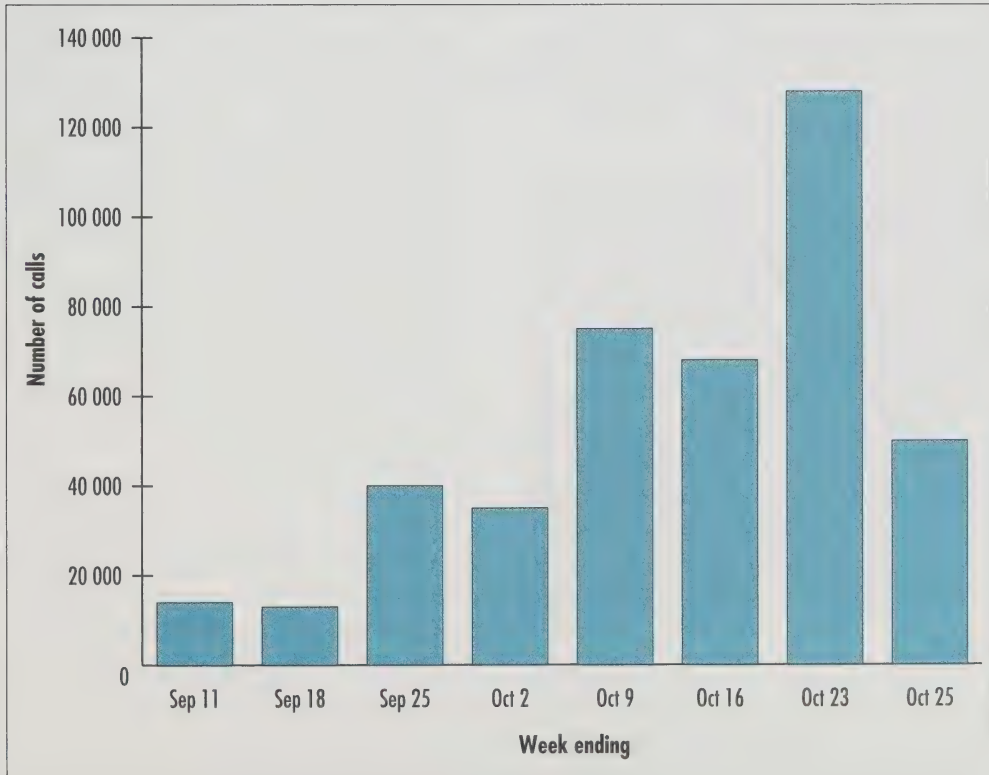
By this time, the much larger Enquiries Canada team had been trained to handle the increased volume of calls (Figure 19). For the remainder of the election period, these agents provided basic information and redirected calls as necessary — to the appropriate returning officer in the case of enquiries from electors, or to another Elections Canada official in the case of more technical enquiries from returning officers, candidates or official agents. For polling day, a special overflow enquiries unit, complete with computers, was in operation at the Elections Canada distribution centre. By the time the election was over,

through the combined efforts of Elections Canada and Enquiries Canada, some 240 enquiries officers had answered more than 420 000 calls, nearly twice as many as we received during the referendum (Figure 20).

Enquiries also reached Elections Canada by mail. A new correspondence unit, established to handle letters generated by the 1992 referendum and the 1993 election, improved the speed and quality of responses, and a new dedicated computer tracking system improved our ability to manage the flow of correspondence.

FIGURE 20

Number of calls answered by enquiries officers
(September 8 – October 25, 1993)



THE PRINTED WORD

Since the last report of the Chief Electoral Officer, five important documents have been published: the text of the federal referendum legislation, the official results of the referendum, the contributions and expenses of the registered referendum committees, the text of the new *Canada Elections Act* and the Chief Electoral Officer's statutory report on the referendum.

The amendments adopted as a result of the passage of Bill C-114 rendered most existing Elections Canada materials obsolete. Among the publishing projects required by legislative change were the new law itself, published for the first time in looseleaf format in 1993, informative booklets, and brochures aimed at specific audiences, as already described.

In preparation for the election, more than 150 bilingual publishing projects were completed, including brochures, backgrounders, speeches, displays, a mail-in registration card, posters, forms, and documentation for those voting under the *Special Voting Rules*.

ELECTION NIGHT RESULTS

Elections Canada and the national Media Election Consortium (CBC, Canadian Press, CTV, Global/CanWest, Société Radio-Canada, Standard Broadcast News, and TVA) worked together to refine the process for reporting results that was first developed for the 1992 referendum. Returning officers in each riding appointed a correspondent who was responsible for contacting the media pool on a designated telephone line at regular intervals to report the unofficial results for that electoral district.

The Media Election Consortium also provided Elections Canada with three computer terminals to monitor the results on election night. A computerized selection and tabulation system was linked to the National Atlas Information Service of Natural Resources Canada to produce a detailed map of Canada showing the unofficial election results for each electoral district (Figure 21).

PUBLIC OPINION

As in past elections, Elections Canada commissioned public opinion research and is using the information to assess the functioning of the electoral system and plan for future electoral events. Our goal is to assess electors' awareness of, understanding, and degree of satisfaction with recent legislative and administrative changes, evaluate Elections Canada's services during the election period, and determine where improvements are needed.

We are now analyzing the survey results and the information from focus groups held across the country with young people and persons with disabilities. The results of this assessment, combined with surveys of returning officers, political parties, candidates, and election officials, will be reflected in the annex that will follow publication of this report.

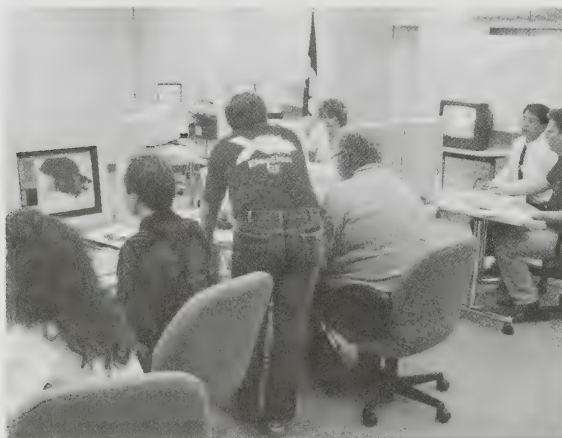


FIGURE 21

On election night, our staff tabulated the unofficial results and transmitted them to Natural Resources, where they were plotted on a map that was available by satellite to the Cable Parliamentary Channel and to the media.

CHAPTER 5

Keeping OUR HOUSE IN ORDER

PROVIDING THE BASICS

Much has been said about the complexity of organizing a federal electoral event. It is a multifaceted exercise, carried out on a national scale, in full public view. Deadlines cannot be negotiated; steps cannot be skipped. Every aspect is strictly regulated by law.

What this means for Elections Canada is that there are no excuses. You can't keep 19 million voters waiting in line while you fix a telecommunications connection or interview candidates for a position. The accommodations, staff, equipment, and services needed to make our activities possible have to be in place at the right time and functioning smoothly. The necessary good housekeeping takes thought and effort.

OUR NEW HOME

Since our premises at 440 Coventry Road in Ottawa were no longer adequate for our needs, most of the headquarters staff were moved to premises at 1595 Telesat Court in Gloucester (Figure 22). Only the distribution centre remained at the Coventry Road location.

Even though it met all municipal and provincial by-laws for accessibility, our new headquarters fell short of Elections Canada's strict standards. We refitted the doors to open automatically and renovated the washrooms to provide wheelchair-accessible stalls. If local returning offices were expected to be fully accessible, then our own building would have to be equally accommodating.

At the same time, we set about equipping the building and the offices. Since a great many critical activities depended on computers, and election deadlines are inflexible, we took the precaution of installing electrical generators to ensure that operations during an election would not be interrupted by a power failure at headquarters or at the distribution centre.

Security is essential, to protect the integrity of the voting process and the privacy of voter records. Electronic access cards, motion-sensitive cameras, contact alarms, and motion detectors are used to protect offices and the distribution centre.

THE SYSTEMATIC APPROACH

In response to the Auditor General's report, the Administration and Human Resources directorate developed and implemented its first comprehensive policy on contract administration. An electronic procurement system was subsequently developed to improve control, speed up the procurement process and make it more efficient.

Another new housekeeping tool is a computerized asset inventory system, which maintains detailed



FIGURE 22

At headquarters, the fourth floor reception area links Elections Canada with the public. Visitors and phone calls to our main number come here first. During the election, this reception desk was staffed until midnight, seven days a week.

information about all of Elections Canada's physical assets, through the use of a unique bar code containing all the pertinent information about the item.

The overall increase in programs and activities at Elections Canada, along with the physical separation of the distribution centre from headquarters offices, has added considerably to the workload involved in records management. We dealt with it by introducing a comprehensive records management system to provide information for decision-making, identify and protect classified information, and maintain schedules for disposal.

SHIFTING INTO HIGH GEAR

In the months before the election, timing was critical in the administration and human resources areas as well. Committing resources too early would be wasteful, but committing them too late could be disastrous. Administrative staff often had to cut through

red tape, bypassing some of the ordinary channels to get things done. Procedures were made more flexible and responsive.

Despite the high level of pressure, the uncertainty in the months leading up to the election, and the daily problems to resolve once the election was called, morale throughout Elections Canada remained high.

Once Bill C-114 was adopted by Parliament, our goal was to set up operations in six weeks for a possible July election. Longer service hours and shift schedules were instituted to make sure that initiatives could be carried out without delay. Along with an increase in workload came an increase in staff requirements. Additional space was acquired: the move was completed and everything installed within three weeks.

The number of employees and temporary staff working at Elections Canada fluctuates dramatically with the imminence of an electoral event. In 1990, there were 93 employees. By September 1992, just before the referendum, this number had risen to 242. Exactly one year later, it reached 509 as the election campaign began (Figure 23).

Thus, in spite of the small size of our core workforce, staffing is a major consideration at Elections Canada. Efficiency decreed that we develop a computerized method of capturing human resources information. The system now in place records all human resource activity at Elections Canada headquarters and helps staff to produce a wide variety of reports to help management analyze the experience of this election and plan for the next.

New employees are oriented quickly to the special requirements of work at Elections Canada by an orientation package for new staff produced after the 1992 referendum. It covers such areas as services,

Elections Canada policies, and guidelines on political activity and conflict of interest. The latter is of particular importance: Elections Canada must not only *be* non-partisan, it must also *be seen to be* non-partisan. The subject is included in all contracts, and employees must sign a document disclosing any potential conflict of interest.

FINDING THE RIGHT PEOPLE AND PAYING THEM

To sustain flexible staffing ability, we work closely with the Public Service Commission. Experienced personnel must be put in place, sometimes overnight, to handle specialized functions like media relations, financial transactions, and liaison with ethnic groups, Aboriginal peoples and persons with disabilities. The referendum experience highlighted the desirability of "pre-qualifying" potential employees and this strategy was repeated for the election. Staffing projections were updated monthly, and the Public Service Commission was asked to put

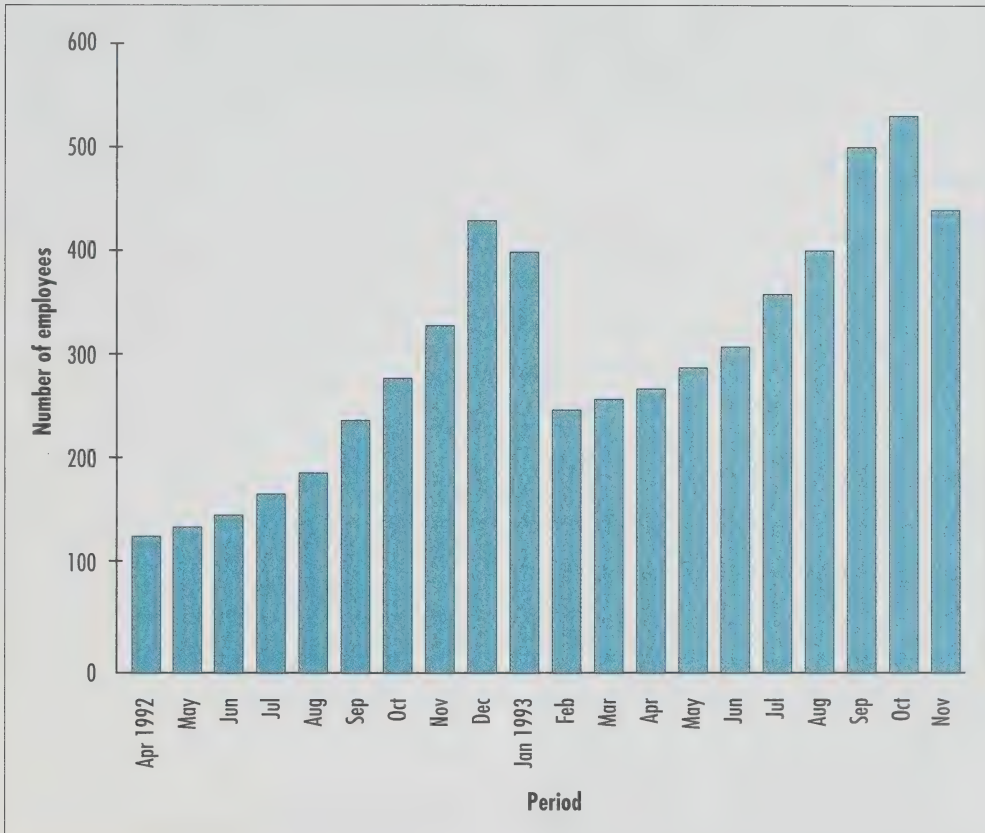
together personnel inventories for Elections Canada. Interviews with prospective temporary staff began in the spring of 1993. When needs arose during the period leading up to the election, enough people from the list were available for work to cover all tasks.

Public Works and Government Services Canada (PWGSC — formerly Supply and Services Canada), which issues Elections Canada paycheques, must also be ready to gear up quickly for higher volumes as an electoral event nears. Elections Canada is usually a small client for PWGSC. However, its payroll needs expanded dramatically during the referendum, returned to normal afterward, and then grew again as the election approached.

The current system
helps management
plan for the
next election

FIGURE 23**Number of employees at Elections Canada**

(April 1992 – November 1993)

**OFFICIAL LANGUAGES**

In response to concerns expressed by the Commissioner of Official Languages during an audit in the spring of 1993, we placed additional emphasis on official language policy in training returning officers and developed guidelines to assist them in offering services in both official languages.

Finding Solutions

Wherever possible, election officials served the public in both official languages. To cover occasions when

bilingual staff were not available, and make service consistent nation-wide, two new cards were created to assist voters. One was for enumerators and revision officials unable to communicate in the voter's chosen official language. Explaining that the official was unilingual, the card listed a toll-free number for Elections Canada that the voter could use to obtain information in the language of his or her choice. Deputy returning officers used the second card on polling day to provide French and English instructions on how to vote.

Elections Canada also instituted a more formal process to deal with complaints, based on guidelines

set by the Commissioner of Official Languages for its own operations. Thus, we were able to investigate and resolve official language complaints on our own initiative. There were 39 official complaints to the Commissioner of Official Languages during this election, (among 295 ridings) down from 41 during the referendum (among 220 ridings).

CONNECTIONS

With the increased expectations engendered by the passage of Bills C-78 and C-114, the task of running an election became more complicated. The vastness of the country and the variety in the types of communities and density of population made a good telecommunications system a necessity in order to provide

service to all voters. Canada's 35th general election was the most technologically sophisticated to date. Telecommunications specialists set up the systems and kept them running efficiently.

Recognizing the need for effective pre-election planning, especially to coordinate cross-country telephone installations, we developed new policies and guidelines with the phone company. We sent the returning officers "blueprints" outlining the restrictions on phone lines, type of equipment allowed, and so on, to ensure that the system would work for everyone: Directory information listings for Elections Canada local offices were standardized across the country.

An automatic call distribution (ACD) system allowed us to monitor the daily volume, origin and destination of incoming calls to Elections Canada headquarters. In fact, 16 different ACD groups were used by employees responding to questions and comments from the returning officers and the general public. This monitoring system was a great help for both ongoing planning and post-election analysis of administrative initiatives.

Reception of incoming faxes was centralized (Figure 24) to increase the speed of response, especially to queries from returning officers. Every message was logged into a computer tracking system. Reports produced were used to monitor expected delivery of faxed reports from returning offices. A variety of statistical reports were produced to summarize fax traffic by time period.

During this election, the SVR unit alone recorded 3 000 faxes sent out and 16 500 received. The rest of Elections Canada sent out another 57 000 faxes and received 38 000. Of the latter, more than 10 000 were requests from returning officers for special authorizations.



FIGURE 24

A double bank of steel shelves housed the 37 fax machines that formed an important part of the election communications network. Because incoming faxes from returning officers often contained urgent requests, teams of runners logged their arrival and delivered each fax to its ultimate destination in the building.

CONTROLLING THE PURSE STRINGS

With increased activities and greatly increased staff numbers as an election approaches, Elections Canada has to respond quickly to its ballooning operations while keeping a firm hand on the purse strings. We have to ensure that the appropriate policies, systems, and procedures are in place to provide adequate financial management and control for Elections Canada, within the context of the *Financial Administration Act* and other related legislation, regulations, and policies. At the same time, we have to administer the financial provisions of the *Canada Elections Act* and provide information regarding expenses and receipts for contributions to candidates and parties for the purposes of the *Income Tax Act*.

In 1989 the Auditor General recommended the use of new technology and improvements in planning, financial management, contracting procedures, and supplies management. In response, we strengthened financial management and control over statutory expenditures and developed computer software to track progress against plans. In 1992, the Auditor General noted general progress and found great improvement in budget preparation. Since there was still room for improvement, we subsequently implemented a number of initiatives to improve control. We also produced a manual of all internal procedures and policies and began work on the development of a costing model for electoral events to facilitate better forecasting.

MOVING FORWARD

The referendum was a valuable testing ground for a number of new financial systems, among them the Returning Office Payroll System (ROPAY), the cheque enquiry system ("Where's My Cheque?"), and a customized system for financial accounting and reporting. Post-referendum evaluation pinpointed the need for certain improvements and additional systems.

Among other improvements, we reorganized the ROPAY unit and improved its controls to deal with increasing workloads. Adding direct deposit to our service increased efficiency by eliminating some of the more repetitive tasks.

We also created the Election Payment System (EPS) in time for the 35th general election. This system collects information required for rental payments (Elections Canada riding offices, for instance) and payments to election officers during an electoral event. At the returning office, staff enter data into the EPS database, which verifies and validates the

data. The information is then transferred to headquarters, verified, and approved before being sent electronically to Public Works and Government Services Canada, which issues the required payments.

INCORPORATING CHANGE

The timing of changes in electoral legislation meant that Elections Canada would incur additional expenses in order to achieve election readiness in a short period.

It meant relying heavily on outside consultant help. Aside from the development of new systems and additional duties related to large staff increases, we also had to rewrite procedures and manuals, revise the *Federal Elections Fees Tariff*, review and revise all financial materials, and redesign forms to reflect changes flowing from Bill C-114. Recently created training videos for candidates, their offi-

cials, and auditors had to be updated, and the computer programs that provided for the payment of election officer accounts needed extensive revision.

The introduction of new technology helped returning officers deal effectively with their increasingly complex financial responsibilities. We provided each returning officer with computers and software and created the position of accounting clerk for each electoral district to provide financial expertise and ensure a close liaison with headquarters. This, along with the automation of the payment systems, resulted in increased efficiency, accuracy, and responsiveness.

CANDIDATES AND PARTIES

To inform political parties, candidates, official agents, and auditors of the administrative aspects of the financial provisions of the amended *Canada Elections*

We had to rewrite
procedures and manuals
and revise
all financial materials

Act, Election Financing employed several mechanisms. During the week preceding the close of nominations, for example, we held 24 seminars for candidates, official agents, and auditors in major centres across Canada. These were well attended and provided participants with a good grounding in what was now required in the way of financial reporting.

A new publication, *Election Handbook for Candidates, Their Official Agents and Auditors*, offered information on the rights and obligations of candidates and provided administrative guidelines for provisions of the Act relating to financial management of the campaigns, the nomination process, the consequences of non-compliance, and polling day activities.

To complement the handbook, we distributed a new video and an *Election Expenses Reference Manual* through returning officers (Figure 25). These provided an overview of the rules and outlined the objectives of the *Canada Elections Act*. At the same time, they defined the responsibilities of the candidates, official agents, and auditors and explained basic concepts of election expenses as well as what kind of records to keep and how to report expenses. They also provided a brief summary of the enforcement procedures for failure to comply with the Act.

Checking the Figures

The *Canada Elections Act* specifies that the official agent of a candidate is responsible for transmitting to Elections Canada the auditor's report and the election expenses return within four months of polling day. Political parties must submit returns for their election expenses within six months of polling day, as well as fiscal returns every calendar year, within six months of the end of the year. There are currently 14 registered political parties.

Larger numbers of candidates and political parties translate directly into a heavier workload for Elections Canada. The 35th general election will result in over 2 000 returns, all of which have to be



FIGURE 25

Reference materials for candidates and political parties were revised to reflect such changes in the law as the increase in the candidate's deposit from \$200 to \$1 000, the new rules for reimbursement, and the new restriction of campaign contributions to Canadian sources. These materials were supplemented by a telephone enquiries service that continued to handle hundreds of calls a week from candidates and political parties even after election day.

reviewed and audited to ensure that candidates complied with the *Canada Elections Act* and to determine the amount of the reimbursement owed to them.* This represents an increase of approximately 37% over returns processed after the 34th general election. In addition, over 300 000 official receipts for income tax purposes must be recorded and reconciled with receipts issued by candidates.

The audit process is the key to control overpayments, reimbursements, and receipts for candidates and political parties. Besides enabling Elections Canada to discharge its responsibility under the *Financial*

* The *Canada Elections Act* directs that each candidate who received at least 15% of the votes cast in the riding where he was a candidate is entitled to be reimbursed for up to 50% of actual election expenses out of the Consolidated Revenue Fund.

Administration Act, it also contributes to the fair and equitable conduct of federal elections. Details of possible infractions are forwarded to the Commissioner of Canada Elections for further investigation.

Explaining the Rules

To help everyone abide by the rules, staff from Elections Financing answered calls from parties, candidates, auditors, and official agents relating to the legislation: subjects such as limits on advertising expenses, restrictions on contributions, deposits, personal expenses of the candidates, and political party

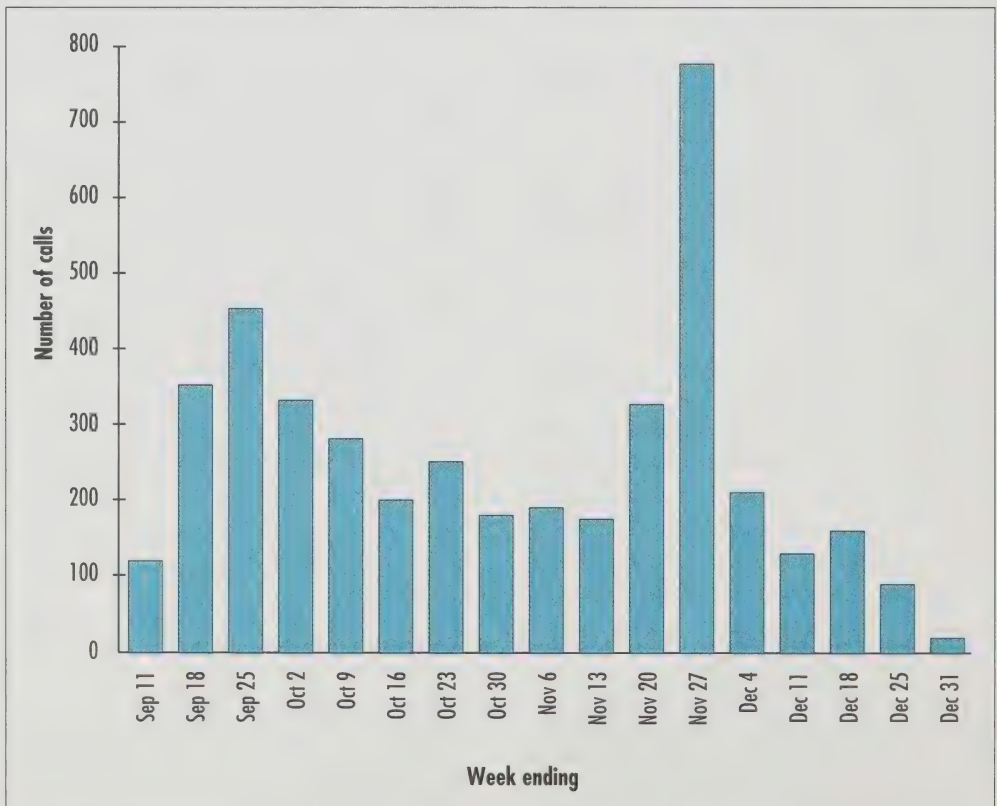
registration. We answered over 4 000 calls between September and December 1993 (Figure 26).

SUPPORT FOR THE FIELD

To prepare returning officers for the financial aspects of the job facing them, we followed up their basic training with a more detailed five-day training course on such subjects as the *Federal Elections Fees Tariff*, preparation of accounts for the EPS and the ROPAY system, basic financial management, organization of office staff, and their responsibilities to the candidates and political parties. For reference purposes,

FIGURE 26

Elections Canada support network – Calls from political parties and candidates regarding financing (September 5 – December 31, 1993)



we also provided a completely revised manual, the *Returning Officer's Manual – Election Financing*, which explained modifications to the *Canada Elections Act*, the ROPAY system, and the new EPS.

Special Advice

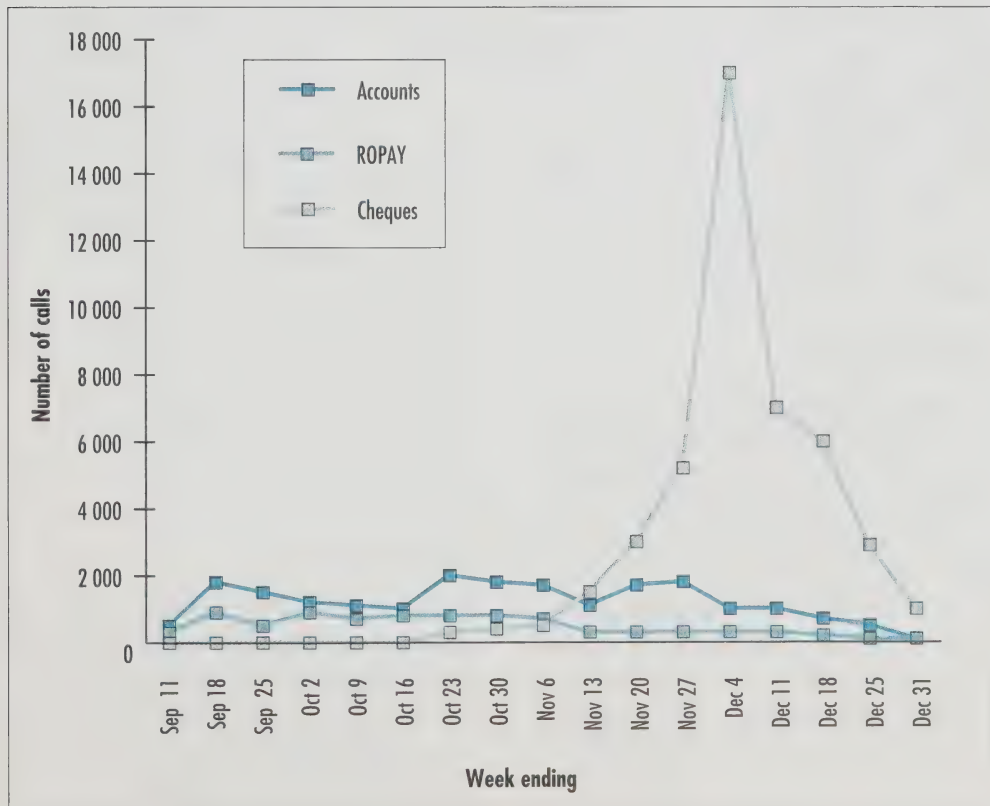
As part of the support network, we established four regional teams to assist returning officers and their staff with financial matters by providing direction and advice on questions pertaining to lease agreements,

supplier accounts, and the operation of both the new EPS process and the ROPAY system for the remuneration of election officers. Communication with the returning officers was improved through a central point of contact that ensured a quick response to financial enquiries. The teams responded to over 25 000 calls between September and December 1993 (Figure 27).

The service known as "Where's My Cheque?" used a special 1-800 number to deal with enquiries from election officers and suppliers about the status

FIGURE 27

Elections Canada support network – Calls from sources other than political parties and candidates regarding financing
(September 5 – December 31, 1993)



of their payments. As Figure 27 indicates, this team received over 40 000 calls between September and December 1993.

ROPAY

During the 1992 referendum, we entered into partnership with a private payroll service bureau to develop and introduce the ROPAY process for office staff. This effectively removed the administrative burden for payroll accounting from the returning officer by providing regular bi-weekly payroll services from Ottawa. For the 1993 election, we further enhanced the process by: providing on-line transmission from the specialized headquarters unit to the private payroll service bureau to speed up the processing of accounts; offering direct deposit of payments; including payments to both the returning officers and the assistant returning officers; and including election officers who worked more than 24 days. This system handled the payroll for over 5 000 election officers with an average bi-weekly payroll of \$4 million.

THE TARIFF OF FEES

The *Federal Elections Fees Tariff*, which is recommended by the Chief Electoral Officer and approved by the Governor in Council, sets out the fees, costs, allowances, and expenses allowed to returning officers and other persons employed to administer elections under the Act.

This tariff, which underwent a fundamental revision in 1991 to establish a simplified and more equitable schedule of remuneration, is reviewed regularly to assess the need for adjustments. The passage of Bill C-114 made it necessary to modify the tariff of fees

to include new elements relating to various new positions, such as the special ballot coordinator, the liaison officer for the *Special Voting Rules*, and the polling day revising officer.

PAYING THE BILLS

For the 35th general election, we computerized the rental payments and payments to election officers, all of which had previously been processed manually in the returning officer's office. Data capture was performed at the returning officer's office, thereby eliminating transcription errors, reducing duplication of work, and allowing for the more efficient processing of payments.

In the period surrounding an electoral event, Elections Canada handles an extremely large number of accounts during a very short time — more than 200 000 over a three-month period for this election. For example, enumeration in Quebec resulted in approximately 28 000 accounts; revision, approximately 16 000; and polling day activities, approximately 150 000 accounts.

This represents a considerable increase over the normal annual volume of approximately 10 000 transactions in those years during which no electoral events take place. Such fluctuations greatly increase the strain on systems and make efficiency and control even more critical.

LOOKING AHEAD

Elections Canada has made good progress in its drive to streamline and control its financial operations. In an undertaking such as the administration of an electoral event, the extent of efficiency, effectiveness, and control within the financial systems and procedures

Elections Canada handles
an extremely large number
of accounts during
a very short time

is extremely important; we must improve services while minimizing future costs.

An integral part of this continuous improvement relates to future changes to the *Canada Elections Act*. For example, in the spring of 1993 the House of Commons Special Committee on Electoral Reform tabled its report on Phase Two of its proceedings. This report contained several amendments to the financial provisions of the *Canada Elections Act* related to candidates and political parties. The Committee

proposed several amendments aimed at bringing the financial provisions of the Act, which dated from 1974, up to date.

Because the 35th general election was called, however, the related bill was not tabled. The changes proposed are major and long overdue. We hope to see similar amendments introduced and look forward to their implementation in time for the 36th general election.



CHAPTER 6

**Abiding
BY THE LAW**

BEHIND THE SCENES OF LEGISLATIVE REFORM

The period leading up to the 35th general election was hectic for all of Elections Canada, but especially so for those most directly concerned with the reform process itself. The Legal Services directorate, bolstered temporarily by the addition of three lawyers, spent much of the last two years researching, reviewing, and preparing presentations on various aspects of the new legislation.

The work was intensely demanding. Schedule II alone of the *Canada Elections Act*, the *Special Voting Rules*, contained 110 sections. The drafting itself took weeks of concentrated effort.

When Bill C-114 was passed, it was necessary to proceed expeditiously to implement the necessary changes. The weeks that followed passed at a frantic pace. Our lawyers had to systematically review each of the hundreds of documents produced by Elections Canada — training manuals, public information booklets, voting supplies, and so on — to ensure their consistency with the amended *Canada Elections Act*, and to keep the other directorates up to date on all the changes. The amendments also necessitated the development of a new tariff of fees.

A simple management system was required to ensure prompt service to all clients. However, since all systems already in place in the directorate were manual, we introduced a new file management system, "Keyfile", in May 1993. Keyfile's ability to retrieve information quickly and to produce customized activity reports helped Legal Services handle its heavy workload and meet its objectives in seven weeks.

July and August of 1993 were spent answering hundreds of queries from other directorates, the political parties, potential candidates, official agents, and the general public, all seeking legal interpretations of new provisions and their practical implications.

During this period, Legal Services also provided legal opinions to assist in the introduction of procedures to implement the *Special Voting Rules* and drafted a code of conduct for returning officers, setting parameters to avoid conflict-of-interest situations.

With the election imminent, 98 Members of Parliament forwarded drafts of their newsletters to Elections Canada to have the accuracy of their information on the electoral process verified and to ensure the neutrality of their content. The latter would prevent the publications from being considered an election

expense if received by electors after the election was called.

The writs ordering a general election to be held were issued on September 8, 1993, and polling day was set for the following October 25, ending months of suspense and uncertainty.

A large volume of enquiries regarding the amended electoral legislation was anticipated and received. Many of the Act's provisions were new, and we had

We provided on-the-spot
legal opinions of all kinds
7 days a week
in 6 different time zones

to provide on-the-spot legal opinions of all kinds for candidates, parties, returning officers, and the general public, seven days a week, in six different time zones. The questions covered all areas of electoral law, from the voting rights of individuals, to administrative problems such as employee relations or rental contracts, to requests for access to the lists of electors (some 355 of

the latter between April 1 and December 15, 1993, alone).

Certain provisions engendered more questions than others. Sections granting employees four consecutive hours to vote during the time the polls were open and those concerning enumeration and the revision of the voters lists were of great interest to individual voters. Candidates and political parties were more concerned with clarifications of legal judgements and their practical implications. In particular, the cases of *Somerville v. Canada* (June 15, 1993) and *Peterborough v. Ramsden* (September 2, 1993) brought forth numerous questions about advertising blackouts and the posting of electoral signs. (Elections Canada's position on the implications of the *Somerville* case is explained in Chapter 1.) The new provision in section 82.1 of the Act, which permitted candidates to enter apartment buildings and other multiple residences to campaign, resulted in

many calls to ask Elections Canada to intervene with building owners to ensure compliance.

On September 20, the Chief Electoral Officer issued a clarification on another issue that had engendered many questions: section 322.1 of the *Canada Elections Act*, which prohibits the publishing of the results of opinion surveys on the two days preceding polling day and on polling day. The press release explained what kinds of opinion surveys were restricted. At the same time it answered some of the more frequently asked questions about how this section of the law applied to the activities of publishers, broadcasters, and political parties.

Administering the election required more than 200 different contracts, covering all of Elections Canada's areas of responsibility: advertising, professional services, the preparation of publications and audio-visual materials for the general public, and so on.

In addition to providing numerous legal opinions on the Act and drafting guidelines required by law, we assisted the Broadcasting Arbitrator by acting as liaison between the political parties, the radio and television stations, the broadcasting associations, and the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission.

Once all the necessary activities were complete, Legal Services was responsible for ensuring the return of the writs of election by returning officers and for the publication of notices in the *Canada Gazette*.

LEGAL ACTIONS

Concurrent with election preparations and legislative reform, we have been very much involved in legal actions over the past two years. A summary of the cases involving the Office of the Chief Electoral Officer is attached as Appendix B.

CLOSING THE BOOKS

Because of our knowledge of the electoral legislation, we were asked to advise various parties preparing petitions for judicial recounts. Such petitions were granted in eight districts and denied in one. Three applicants withdrew before the recount was completed (Table 3).

TABLE 3
Judicial recounts

Petition granted
Bourassa
La Prairie*
Saint-Jean*
Simcoe Centre
Winnipeg Transcona*
Edmonton Northwest
Edmonton North
Edmonton East
Petition denied
Souris-Moose Mountain

* The recount was stopped by the judge part way through, upon withdrawal of the candidate's request. Consequently, the returning officer's results following the official addition of the votes remain in force.

ENSURING COMPLIANCE

THE COMMISSIONER OF CANADA ELECTIONS

The Commissioner of Canada Elections, under the general supervision of the Chief Electoral Officer, ensures that the provisions of the *Canada Elections Act* are complied with and enforced. The Chief Electoral Officer appointed Mr. Raymond Landry of the Faculty of Law at the University of Ottawa to this position in April 1992.

INVESTIGATING COMPLAINTS

In the past, the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) conducted certain investigations on behalf of the Commissioner. Usually these were cases in which a search warrant was required because evidence was held by a person or organization apart from Elections Canada. In such cases, the Commissioner's participation was limited to supplying relevant advice on the Act and deciding whether to prosecute.

But the RCMP's involvement in an investigation tends to create the perception that a very serious criminal offence has been committed. That most violations of the Act involve minor administrative non-compliance was recognized by the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing:

There was widespread support at the hearings for finding alternative means to investigate breaches of election law, most of which are not of a truly criminal nature.*

A New Investigative Structure

In response to this concern, the Commissioner of Canada Elections, under the general direction of the Chief Electoral Officer, took a fresh approach to enforcement and compliance. Professionals highly experienced in investigations and the management of investigative organizations set up a new structure to give the Commissioner an innovative fact-finding capability for carrying out his duties under the *Canada Elections Act*, the *Referendum Act* and the *Electoral Boundaries Readjustment Act*.

As the Commissioner told investigators at an information session in Ottawa on September 1, 1993:

I want to leave you with a sense of our enormous responsibility to help ensure the proper conduct of a democratic election.

It is crucial to remember that we must be sensitive to the fact that reputations may be seriously affected by the simple fact that an allegation has been made against a particular person. We must do everything we can to ensure fair play and a fair chance for the candidates.

Staffing levels vary in the Office of the Commissioner with proximity to the electoral event. Besides the Commissioner himself, the Office of the Commissioner now consists of the following:

- ▶ the Counsel to the Commissioner, assisted by two staff lawyers;
- ▶ a lawyer seconded from Legal Services at Elections Canada to assist with case management part time during and after the election period;
- ▶ the Chief Investigator for the Commissioner of Canada Elections;
- ▶ twenty-four special investigators, in locations across the country; and
- ▶ three support staff.

As well as conducting preliminary assessments and investigations, the Chief Investigator manages the activities of the special investigators: experienced investigators who understand the subtleties of the political process and the constant need for discretion. Special investigators may initiate a preliminary assessment or investigation only on instructions from the Office of the Commissioner, and their scope is limited.

Even then, no preliminary assessment may proceed unless it has first been approved by the Commissioner, the Counsel to the Commissioner, or the Chief Investigator, and no investigation may proceed unless it has first been approved by the Commissioner or the Counsel to the Commissioner.

* *Reforming Electoral Democracy*, Volume 1 of the Final Report of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing (Ottawa: 1991), p. 488.

SEARCH WARRANTS – A LAST RESORT

One reason Elections Canada involved the RCMP in investigations in the past was that, as peace officers, they had the right to obtain search warrants. But this right does not belong exclusively to peace officers. Indeed, the Chief Investigator and senior investigators, on the instruction of the Commissioner, can also present information to a Justice of the Peace to obtain a search warrant under section 487 of the *Criminal Code*. This has been successfully carried out in an investigation relating to the *Special Voting Rules*.

Search warrants, however, are not always appropriate — detailed allegations may have to be made public long before an individual gets a chance to prove his or her innocence in court. It is the Commissioner's view that obtaining a search warrant during an election would only be appropriate if all alternative sources of information have been exhausted. For these reasons the decision to seek a search warrant requires the careful consideration of the Commissioner and is not delegated.

FORMAL UNDERSTANDINGS

A memorandum of understanding now formally defines the Commissioner's relationship with the RCMP. The Commissioner will not ask the RCMP to investigate an alleged offence under the *Canada Elections Act* except when the nature of the offence requires it, or the Commissioner needs additional investigative resources and expertise.

Subsection 50(1) of the Act makes Canadian citizenship a qualification for entitlement to vote. In the

past, when it was necessary to investigate alleged violations of this requirement, the Commissioner had to use the RCMP to obtain citizenship information, access to which is protected under the *Privacy Act*. To reduce reliance on the RCMP, the Commissioner reached formal understandings with the Department of Citizenship and Immigration to enable him to obtain this information directly for the 1993 election. Elections Canada hopes to have the Commissioner added to the Schedule of Investigative Bodies in the Regulations to the *Privacy Act* to ensure future access to citizenship information.

The Commissioner's first objective is to encourage compliance with the Canada Elections Act

FOLLOWING THROUGH

The Commissioner's first objective is to encourage compliance with the *Canada Elections Act*. He first raises compliance concerns with designated party representatives, and he investigates legitimate com-

plaints of violations promptly. Through communications, he informs the general public, political parties, returning officers, and police forces of the investigative process.

His consent is required for prosecution and is given only when the facts of the case, public interest, and the interest of justice warrant it.

The Commissioner continues to receive complaints relating to the 35th general election, and to pursue investigations where necessary. Based on the experience of previous elections, additional files may be opened when the returns of election expenses are filed in the coming months. Thus, it is too early to report any meaningful statistics relating to complaints, investigations and prosecutions.



The Main Event
CANADA'S
35TH GENERAL ELECTION



CHAPTER 7

The ELECTION CALENDARS

THE ELECTION CALENDARS

Canada's 34th Parliament was dissolved on September 8, 1993. The Governor General directed that writs ordering a general election on Monday, October 25 be issued immediately, to be made returnable on November 15. Nomination day was Monday, September 27. Advance polls were held on October 15, 16, and 18.

Canada's 35th federal general election was 47 days in length, the minimum period specified in the *Canada Elections Act*. The time is needed to ensure that all Canadians eligible to vote are registered, to prepare lists of electors, and to register all the candidates. Two separate calendars of tasks guided this election. In Quebec, voters were registered through door-to-door enumeration. The stages of the process are shown in Figure 29. In all other provinces and territories, voters lists from the 1992 federal referendum were updated and used again. This process is outlined in the calendar shown in Figure 30.

More officially registered political parties and candidates took part in Canada's 35th general election than ever before. There were 14 registered parties and a total of 2 155 candidates.

RETURNING OFFICERS: FRONT AND CENTRE

An election is an event peppered with hundreds of important tasks and strict deadlines. Elections Canada provides training, support services, and coordination, but front and centre in each riding is one of Canada's 295 returning officers.

Returning officers are appointed by the Governor in Council and take their instructions from the Chief Electoral Officer. The election period, and the few weeks before and after, are a tremendous test of their organizational and problem-solving skills. They work very long hours, especially in the days immediately after the writs are issued, getting the election machinery started in each riding.

As the local field commanders arranging for the election of a member of Parliament for their riding, returning officers must always act in a non-partisan manner. Their responsibilities include registering all electors on the voters lists, deciding where to locate the polling stations and making sure the sites are

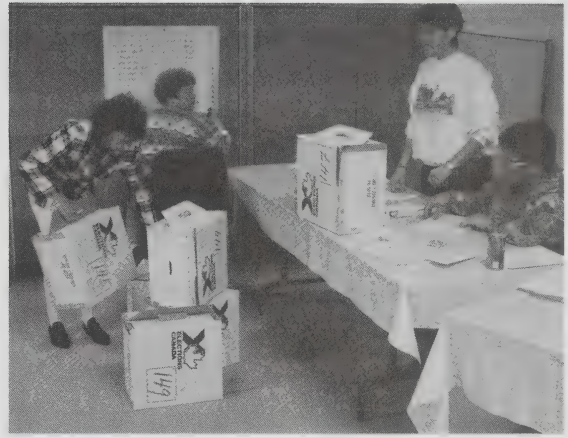


FIGURE 28

After the polls close on election day, the ballot boxes from all polling stations are brought back to the Elections Canada office for that riding. The returning officer's many responsibilities at the end of an election range from declaring the official winner in the riding to arranging the recycling of the cardboard ballot boxes.

accessible to voters with disabilities, receiving the nominations of candidates, having the ballots printed, overseeing the casting and counting of ballots and declaring the official winner in their electoral district when the election writ is returned to Ottawa.

SUNDAY

MONDAY

TUESDAY

PRIOR TO SEPTEMBER 8

- Applications for International Registry of Electors accepted at any time until October 20, 1993.
- For information, call 1-800-267-VOTE.

43 September 12	42 September 13	41 September 14
36 September 19	35 September 20	34 September 21
	<ul style="list-style-type: none"> • Enumeration and distribution of Elector Information Cards begins 	
29 September 26	28 September 27	27 September 28
<ul style="list-style-type: none"> • Enumeration ends • Advertising by political parties begins 	<ul style="list-style-type: none"> • Candidate Nomination deadline (until 2 p.m.) • Last day for withdrawal of candidates (until 5 p.m.) • Last day for political parties to nominate 50 candidates in order to be registered • Start of revision of lists of electors 	<ul style="list-style-type: none"> • Electors missed by enumeration register by Mail-In Registration Cards
22 October 3	21 October 4	20 October 5
15 October 10	14 October 11	13 October 12
	<ul style="list-style-type: none"> • Voting begins for members of Canadian Forces under Special Voting Rules 	
8 October 17	7 October 18	6 October 19
	<ul style="list-style-type: none"> • Advance Polls (noon to 8 p.m.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Advance Polls (noon to 8 p.m.)
1 October 24	0 OCTOBER 25	AFTER OCTOBER 25
<ul style="list-style-type: none"> • Two-day blackout on advertising by political parties begins 	<ul style="list-style-type: none"> • Polls open (9 a.m. to 8 p.m.) • Electors not on list may still register to vote 	<ul style="list-style-type: none"> • Preparation of final voters list as soon as possible • Official addition may be held after November 1, 1993 (7 days after polling day)

FIGURE 29
Election calendar
with enumeration



* More than 150,000 election workers will be hired by Elections Canada across Canada during the electoral period.

WEDNESDAY	THURSDAY	FRIDAY	SATURDAY
September 8 Election are issued of Elections Canada offices oral districts ballot National Registry opens Special Voting Rules)	46 September 9	45 September 10 <ul style="list-style-type: none"> Beginning of Elections Canada's voter information program on the Cable Parliamentary Channel 	44 September 11 <ul style="list-style-type: none"> Last day for political parties to submit names for enumerator (approx. 20,000), revising officer (approx. 750) and revising agent (approx. 1,500) positions*
September 15	39 September 16	38 September 17	37 September 18
September 22	32 September 23	31 September 24	30 September 25
September 29	25 September 30 <ul style="list-style-type: none"> Finalization of the preliminary voters list and distribution to candidates 	24 October 1	23 October 2
October 6	18 October 7 <ul style="list-style-type: none"> Sittings for revision 	17 October 8 <ul style="list-style-type: none"> Sittings for revision Last day for political parties to submit names for deputy returning officer (13,500) and poll clerk (13,500) positions* 	16 October 9
October 13	11 October 14	10 October 15 <ul style="list-style-type: none"> First revised voters list ready for advance polls and distribution to candidates Polling day for inmates in provincial institutions 	9 October 16 <ul style="list-style-type: none"> Advance Polls (noon to 8 p.m.) Voting ends for members of Canadian Forces under Special Voting Rules
October 20 <ul style="list-style-type: none"> ends for revision to register electors by Registration Cards to register electors through ballot applications (6 p.m.) 	4 October 21	3 October 22 <ul style="list-style-type: none"> Deadline for receipt of special ballots at Elections Canada offices (4 p.m. Ottawa local time) Second revised voters list ready for polling day and distribution to candidates 	2 October 23 <ul style="list-style-type: none"> Three-day blackout on publication and broadcast of opinion poll results begins



SUNDAY

MONDAY

TUESDAY

FIGURE 30
Election calendar
without enumeration

PRIOR TO SEPTEMBER 8

- Applications for International Registry of Electors accepted at any time until October 20, 1993.
- For information, call 1-800-267-VOTE.

43 September 12	42 September 13	41 September 14
36 September 19	35 September 20	34 September 21
	<ul style="list-style-type: none"> • Start of revision period • Federal Voters List Revision Cards mailed to electors on preliminary voters list (over 4-day period) 	
29 September 26	28 September 27	27 September 28
<ul style="list-style-type: none"> • Advertising by political parties begins 	<ul style="list-style-type: none"> • Candidate nomination deadline (until 2 p.m.) • Last day for withdrawal of candidates (until 5 p.m.) • Last day for political parties to nominate 50 candidates in order to be registered 	<ul style="list-style-type: none"> • Leaflets mailed to every residence (over 3-day period)
22 October 3	21 October 4	20 October 5
15 October 10	14 October 11	13 October 12
	<ul style="list-style-type: none"> • Voting begins for members of Canadian Forces under Special Voting Rules 	
8 October 17	7 October 18	6 October 19
	<ul style="list-style-type: none"> • Advance Polls (noon to 8 p.m.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Advance Polls (noon to 8 p.m.)
1 October 24	0 OCTOBER 25	AFTER OCTOBER 25
<ul style="list-style-type: none"> • Two-day blackout on advertising by political parties begins 	<ul style="list-style-type: none"> • Polls open (9 a.m. to 8 p.m.) • Electors not on list may still register to vote 	<ul style="list-style-type: none"> • Preparation of final voters list as soon as possible • Official addition may be held later than November 1, 1993 (7 days after polling day)



* More than 150,000 election workers will be hired by Elections Canada across Canada during the electoral period.

WEDNESDAY	THURSDAY	FRIDAY	SATURDAY
September 8 of election are issued ing of Elections Canada s in electoral districts al ballot National Registry (under Special Voting Rules)	46 September 9	45 September 10 <ul style="list-style-type: none"> • Beginning of Elections Canada's voter information program on the Cable Parliamentary Channel 	44 September 11 <ul style="list-style-type: none"> • Last day for political parties to submit names for revising officer (approx. 2,300) and revising agent (approx. 4,500) positions*
September 15	39 September 16 <ul style="list-style-type: none"> • Preliminary voters lists available to candidates as they file nominations 	38 September 17	37 September 18
September 22	32 September 23	31 September 24	30 September 25
September 29	25 September 30	24 October 1	23 October 2
October 6	18 October 7 <ul style="list-style-type: none"> • Sittings for revision 	17 October 8 <ul style="list-style-type: none"> • Sittings for revision • Last day for political parties to submit names for deputy returning officer (38,500) and poll clerk (38,500) positions* 	16 October 9
October 13	11 October 14	10 October 15 <ul style="list-style-type: none"> • First revised voters list ready for advance polls and distribution to candidates • Polling day for inmates in provincial institutions 	9 October 16 <ul style="list-style-type: none"> • Advance Polls (noon to 8 p.m.) • Voting ends for members of Canadian Forces under Special Voting Rules
October 20 ion ends gs for revision ay to register electors ail-In Registration Cards ay to register electors through al ballot applications (6 p.m.)	4 October 21	3 October 22 <ul style="list-style-type: none"> • Deadline for receipt of special ballots at Elections Canada offices (4 p.m. Ottawa local time) • Second revised voters list ready for polling day and distribution to candidates 	2 October 23 <ul style="list-style-type: none"> • Three-day blackout on publication and broadcast of opinion poll results begins





CHAPTER 8

THE ELECTION

47 DAYS AT FULL SPEED

As soon as the election is called, faxes go out to all returning officers in the 295 electoral districts. Chief Electoral Officer Jean-Pierre Kingsley directs each one to rent space for an Elections Canada office, hire staff, and conduct the election of a member of Parliament.

At the same time, the official writs of election giving the dates for regular and advance polls and the nomination deadline are being printed. On September 10, the Chief Electoral Officer personally signs all 295 writs (Figure 31) and they are sent to the returning officers.

THE LAUNCH

Virtually overnight, returning officers across Canada open their offices, install telephones and office equipment, and deploy staff to begin unpacking box after box of election supplies from the Elections Canada distribution centre in Ottawa – 175 tonnes or so across Canada (Figure 32). Many more boxes arrive over the next five weeks (711 tonnes of material in all): everything from ballot boxes to voter registration forms and computer equipment. There are signs and even a Canadian flag with a stand for each local office.

A public information campaign starts to tell voters inside and outside the country that in order to cast a ballot, they must first be registered, and that the deadline for registration is Wednesday, October 20. Daily newspapers carry an Elections Canada ad with the slogan “Your Vote Is Your Say”, and scrolling messages and videos on the Cable Parliamentary Channel begin reminding voters to make sure they are registered. At Elections Canada headquarters in Ottawa, enquiries officers sit down at telephones and computer terminals to answer thousands of calls from potential voters. People want to know if they are already registered; what riding they live in; and, if they need to register, the location of the Elections Canada office in their district.

The new special ballot is a big feature of the communications effort by Elections Canada. Special ballot registration forms and guides go on display in over 7 600 Canada Post outlets, 295 Elections Canada offices, 30 passport offices, 12 American Automobile Association offices in Florida, and 150 Canadian diplomatic missions and consular posts around the world. In the first week of the election, workers bring flyers to the major international airports across Canada to distribute to Canadians who are leaving their ridings. Air Canada

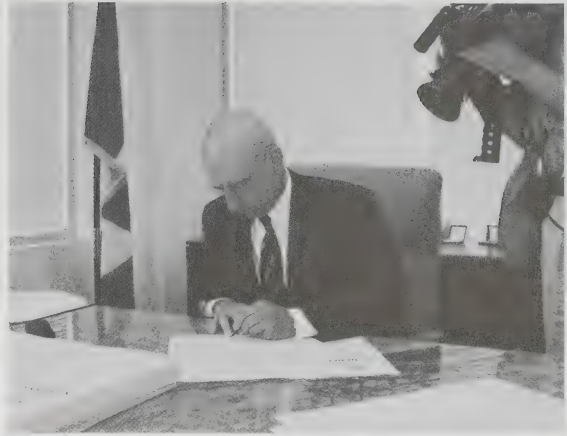


FIGURE 31

An election writ is the formal document which begins and ends an election. The national media come to witness as the Chief Electoral Officer signs 295 individual writs, one for each returning officer. After the ballots are counted (usually within ten days of election day – longer if recounts are needed) each returning officer writes the name of the winning candidate on the back of the same writ, signs it, and returns it to Elections Canada, where it becomes part of the official record of the election.

and Canadian Airlines International make on-board announcements about the special ballot. More flyers and kits are made available across Canada at Canadian Automobile Association offices, travel agencies, Thomas Cook and American Express offices, and train stations.

The local Elections Canada office in each riding is still being set up, when already electors begin coming through the door to vote by special ballot. This procedure is new to the voter, and the staff patiently explain that there’s a registration form to fill out and personal identification to check, before the voter can receive a special ballot on which to write the name of their chosen candidate.

“Your vote is your say!”

**FIGURE 32**

Previously used during the 1992 referendum, computer equipment was refurbished and tested in Brampton, Ontario, then shipped to more than 20 staging warehouses across Canada. As soon as the election was called, one of these crates was trucked to each riding from Bonaville to Victoria and the equipment was set up to handle the production of voters lists.

When the election starts, 12 political parties are already registered. In addition, 12 other parties have applied for registration before the deadline (60 days preceding the issue of the writs), and their leaders have been advised their party will be registered when they nominate candidates in at least 50 ridings at the election.

Meanwhile, each returning officer issues a proclamation signalling, among other things, that candidates may begin to file nomination papers. Official nomination papers begin to arrive immediately. In Quebec, within three days of the election launch, the Bloc Québécois achieves full registration as a party by nominating candidates in 50 ridings.

Early in the election period, while supervising and training their office staff, many of whom are new to election work, returning officers must also seek out

more workers. The names of potential enumerators, revising agents and revising officers are supplied by the local associations of the political parties whose candidates came first and second in their ridings at the last election. These workers will help prepare the lists of electors in each electoral district.

Behind the scenes at Elections Canada headquarters in Ottawa, the support network for the local offices begins to solve problems and answer questions. Returning officers request more information about how to use the registration forms and other supplies they've received, and where to get the additional staff they need to train quickly. During the first week of the election, the Operations group at headquarters deal with almost 5 000 telephone calls and over 1 200 faxes from returning officers. Activity remains at that level or higher for most of the election period.

Unexpectedly, two veteran elections staff have to be dispatched from headquarters in Ottawa to train and back up assistant returning officers in Nova Scotia and Alberta who are acting for returning officers unable to assume their responsibilities.

PREPARING THE VOTERS LISTS

The voters list is mentioned frequently during the election. In actual fact, the returning officers and their staff in each of the 295 ridings prepare not one, but four lists of electors. The preliminary list in 1993 comes from enumeration in Quebec and from the 1992 referendum in the other provinces and territories. The next step is preparing a first revised list for the advance polls. A second revised list includes all the changes made during the revision period and it's prepared for use on polling day, October 25. Finally, the fourth list, prepared after polling day, includes those who register on polling day itself, and all the people who registered when they applied to vote by special ballot from outside their own ridings.

**FIGURE 33**

Setting up the computer systems for 295 ridings within a week requires intensive co-ordination at the ECAPLE control centre in Ottawa. Huge wallboards list every riding, and coloured markers indicate progress through five stages, from delivery of the LAN equipment, installation, testing, and updating of electoral list information through to the first progress report.

Getting Ready

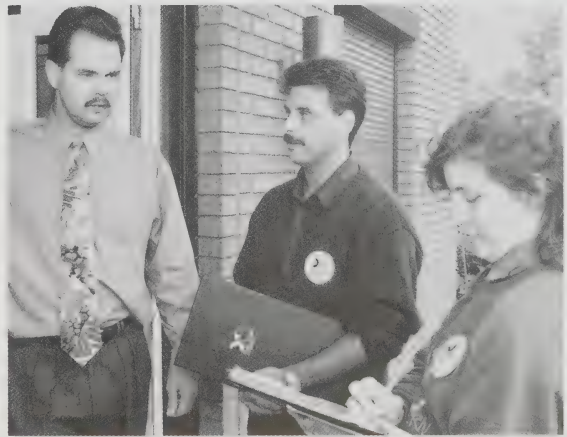
Returning Officers outside Quebec receive computer diskettes from Elections Canada headquarters containing the preliminary list of electors for their riding and a set of mailing labels for the information cards that will soon be sent to each person on the list. Included in the package is the referendum database for revising and producing the list in their riding. The ECAPLE software is also sent to all returning officers. Everyone receives a set of Election Payments System diskettes to install for office bookkeeping. Those in Quebec receive additional diskettes containing lists of all the streets and roads in their electoral districts, to assist them with enumeration. In just the first week of the election, an ECAPLE help desk in Ottawa fields 1 100 calls and 153 faxes from the local offices as they prepare to use the system (Figure 33).

In the second week of the election, returning officers in Quebec train their enumeration supervisors and enumerators. Outside Quebec, their counterparts train revision supervisors and revising agents. Local area computer networks are already installed and operational in the majority of the local Elections Canada offices, and office staff and election officers are being registered on the ROPAY system so they can receive pay cheques. The returning officers and their staff prepare and print the personally-addressed voter information cards. In Ottawa, the all-important blank ballot paper is being prepared for shipping to local printing shops across the country.

Enumeration and Revision

Monday, September 20, is the first day of enumeration in Quebec and revision everywhere else.

In Quebec, over 20 000 enumerators wearing yellow Elections Canada badges start knocking on every

**FIGURE 34**

Enumerators record on printed forms the names of all household members eligible to vote at each address. At the end of each day, the forms are verified and the information entered in the ECAPLE system, which will eventually produce a complete list of electors for that riding.

residential door to collect information for the new lists of electors, and to personally deliver Elector Information Cards (Figure 34). Yom Kippur falls on the fifth and sixth days of enumeration. Since there is a high proportion of Jewish voters and enumerators in the riding of Mount Royal, the Chief Electoral Officer authorizes (under subsection 9(1) of the Act) the start of enumeration one day earlier in designated polling divisions.

During the seven days of enumeration, the names and addresses of 4 749 719 electors, or 98% of the estimated number of eligible citizens, are gathered in Quebec.

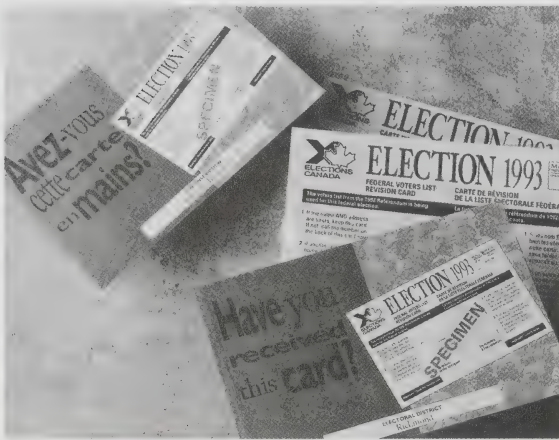


FIGURE 35

Early in the election period, every voter who was registered for the 1992 federal referendum receives an individually addressed Federal Voters List Revision Card. This card tells voters everything they need to know to cast their ballots. To reach those who are not on the list or who have moved, Elections Canada sends a supplementary publication at the end of September to all households in the 220 ridings which were not enumerated, reminding voters that they need to be on the list if they wish to vote.

Starting on September 20, everywhere else in Canada, returning officers begin to send Federal Voters List Revision Cards to almost 13.7 million electors, while revising agents begin four days of revising new residential areas and those with a high turnover in population. By September 25, over 340 000 names have already been added to the preliminary lists of electors. Approximately 153 000 deletions have been made, together with over 61 000 corrections of existing information on the lists. Meanwhile, marks are placed on the lists beside the names of over 177 000 electors, who are reported to have moved away from the addresses where they were living at the time of the 1992 federal referendum.

In all provinces and territories, at dwellings where they don't find anyone at home on the second visit, enumerators and revising agents leave mail-in registration cards for the voters to fill in and send to the Elections Canada office in their ridings.

Revision Continues

On September 24, the day after targeted revision ends, voters outside Quebec begin coming to Elections Canada offices to apply for registration. Others telephone to make an appointment to have revising agents come to their homes, so they can be added to the preliminary lists.

"Have you received this card?" During the last few days of September, voters read this important question on the front of an eight-page bilingual pamphlet (Figure 35) that is delivered to about 8.1 million households in nine provinces and two territories. The pamphlet explains that outside Quebec it is necessary to revise the lists of electors and that those who have not received a Federal Voters List Revision Card should phone or visit the Elections Canada office in their riding to make sure their names are listed. The address and phone number of each local office is printed

The Case of the Disappearing Polling Sites

Sites for polling stations have already been identified, so that the addresses can be printed on the voter information cards. But some landlords, among them two school boards, decide at the last minute to withdraw the use of their facilities. Daily routines in five ridings in Quebec are suddenly disrupted as returning officers and staff search urgently for new sites. When these are found, not without difficulty, resources have to be mobilized to prepare, address and mail over 200 000 new voter information cards to the voters who received cards which now contain inaccurate information. In the most extreme case, the riding of Louis-Hébert, the returning officer has to replace 112 polling stations. Finding alternative sites takes time, and some of the new locations do not offer level access. Fearing that many electors would be unable to vote because of the last-minute changes, the returning officer requests an extension of the time limit for issuing the transfer certificates that enable voters with disabilities to vote at an alternative polling site with level access. The Chief Electoral Officer grants an authorization under subsection 9(1) of the Act to extend the time limit until the closing of the polls on October 25th.

in the pamphlet, the result of a marathon week of checking and translating information, typesetting, and proofreading at headquarters earlier in the month.

Meanwhile, some returning officers hold special registration drives in shopping malls, high schools and university residences.

Behind the Scenes

At the Elections Canada distribution centre, the stock of special ballot registration forms and guides is dropping

rapidly. The decision is made to print another 50 000 copies. The ECAPLE system has been in active use for two weeks; the ECAPLE Help Desk fields 7 177 phone calls and 4 693 faxes from returning officers seeking assistance between September 16 and 30. Public phone enquiries continue to increase as well. By September 22 the Elections Canada enquiries team has been augmented by the much larger Enquiries Canada group, who will now receive all the calls first and answer the more straightforward questions, transferring more technical or complex enquiries to the Elections Canada team.

PARTY ADVERTISING BEGINS

On Sunday, September 26, the start of the fourth week of the election brings with it something new. The political parties' election ads begin. They couldn't run earlier because the law forbids political parties to advertise on radio or television, or in newspapers or magazines from the start of the election period until midnight on the 30th day before polling day. The ban is now lifted, but it will resume the day before polling day.

NOMINATIONS CLOSE

The fourth week of the election also marks the close of nominations. The deadline for candidates to file nomination papers with the returning officers in their ridings is 2 p.m., Monday, September 27. On that day alone, the last 600, or nearly 28% of all nomination papers are filed. The legal deadline for candidates to withdraw is 5 p.m. on the same day. One independent candidate, in the electoral district of Ottawa Centre, withdraws from the election. September 27 is also the last day for a political party to nominate candidates in at least 50 electoral districts, in order to be registered as a political party in the 35th general election.

At the close of nominations, 14 political parties have nominated candidates in at least 50 electoral districts. Among these are six new parties, which now have been registered. Four previously-registered parties fail to meet this requirement, and are therefore deregistered. Meanwhile, another six parties that had applied for registration could not be registered because they too failed to nominate candidates in at least 50 electoral districts. (See Table D.5 in Appendix D.)

The list of candidates is the longest-ever for a federal election, partly because of the record number of registered parties. There are 2 155 candidates, almost 600 more than at the 1988 election. Of those candidates, 2 004 are endorsed by 1 of the 14 registered parties. The remainder include 51 independents and 100 candidates with no official affiliation. More women than ever before are seeking a seat in Parliament. There are 475, making up about 22% of the total number of candidates. Slightly fewer incumbents are running in this election than in the previous one. There are 219 who have served in the last Parliament, as compared to the 1988 election when there were 229.

Two of the officially registered parties have candidates nominated in all 295 electoral districts. A third party has candidates contesting all but one riding. (See Table D.6, in Appendix D for a list of the number of candidates nominated by each registered party.)

Production Deadlines

After nominations close, a team of Elections Canada headquarters employees works all night to produce the list of official candidates for the use of voters. The list is given to Canadian Press for publication in the media across Canada and, by noon on September 28, printed copies are also delivered to the Foreign Affairs and National Defence departments in Ottawa for

electronic transmission to Canadian Forces bases and Canada's diplomatic missions and consular posts around the world.

In the evening of the same day, each returning officer sends the names and political affiliations of the candidates for that riding to the local printer who will print the ballots.

The first half of this week is also a major challenge for Elections Canada's finance group. As they gear up to pay election officers and suppliers, they are also receiving the figures from enumeration in Quebec and revision in the remainder of the country. The total numbers of names on the lists of electors are needed to calculate the updated limits for the election expenses of candidates and parties. The number of names on all preliminary lists of electors must be published in the *Canada Gazette*. There is only 48 hours from the time enumeration ends until the figures must be sent to the printer. Some reports from overworked returning officers come in very close to the deadline, but the last of the figures are delivered to the printer with 15 minutes to spare.

Notices about the registration status of parties are sent to Revenue Canada and the Broadcasting Arbitrator.

VOTING BY SPECIAL BALLOT

By the end of the first week of October, over 20 000 Canadians have already voted. They used the new special ballot because they were not going to be able to vote at the regular or advance polls in their ridings. Most of them voted by going to the Elections Canada office in their riding to register and receive a special ballot, while others used the mail to apply, receive a special ballot voting kit, and send in their ballot.

On October 9, a new service is launched for electors who want to know the names of the candidates

in their riding and how to spell them. It's especially helpful for those using the new special ballot to write in the name of their chosen candidate. Voters call a toll-free Elections Canada number and are transferred to a recorded listing of candidates. A voice reads out the names of all the candidates in a requested riding and the political parties they represent. The caller can ask for the names to be repeated, or for the exact spellings. It greatly helps reduce uncertainty, especially in ridings that have as many as 12 or 13 candidates on the ballot.

Meanwhile, the Elections Canada distribution centre in Ottawa is sending out the last of the supplies to each returning officer: the ballot boxes and voting compartments for each of the nearly 55 000 polling stations across the country.

Teamwork Makes Voting Possible

The crews on about 60 ships hauling cargo on the Great Lakes and St. Lawrence Seaway aren't going to be sailing into their polling stations on polling day, but they too can still vote in the election. It's possible with the new special ballot and some extra effort by their companies and union. Elections Canada supplies special ballot registration forms and guides to the shipping companies. As their ships come into port, about 1 400 registration forms are passed out to qualified sailors who wish to vote. Their completed forms are mailed, or faxed from the ship, to Elections Canada. After verifying the information, Elections Canada immediately sends the right number of special ballot voting kits to the company. The next time their ship comes into port, the sailors mark their special ballots, and they are mailed to Elections Canada in Ottawa for counting in each crew member's home riding on land.

The Special Ballot Goes to Iqaluit

The coast guard icebreaker *Des Groseilliers*, anchored in Frobisher Bay in the Northwest Territories, about two kilometres from Iqaluit, has been escorting an oil tanker and supply ship. Forty-one members of the icebreaker crew will not get home to vote. A helicopter from the icebreaker brings over three employees from the Elections Canada office in Iqaluit. The crew members have already filled out their registration forms and provided the required identification. They consult the lists of candidates for their home ridings, and fill in their ballots. These are sent to Elections Canada in Ottawa to be included as part of the results in their home ridings, most of which are in the Quebec City area. One of the Elections Canada employees reports that the icebreaker crew was "very thankful for the opportunity to vote".

SITTINGS FOR REVISION

The next major date on the election calendar is October 8. This is the first of two consecutive days of sittings for revision of the list of electors. Voters who still need to add their names to the lists or change any of the information already listed about them, come to revisal offices where revising officers are available to help them. October 8 is also the last day for the political parties to submit names for over 50 000 deputy returning officers and a similar number of poll clerks who will staff the polling stations on voting day, October 25. A third day of revision sittings is held later, on October 20, the last day to register.

This week brings another surge in phone calls to Elections Canada's toll-free line. With the help of Enquiries Canada, information officers have answered 74 106 enquiries about the election process and how voters can make sure they are registered.

VOTING BY . . .

. . . Canadian Forces Members

October 11, the beginning of week six of the election, is also the first of six days in which nearly 80 000 members of the Canadian Forces in Canada and other countries around the world can vote by special ballot.

Each unit of the Canadian Forces sets up its own polling station, which is open for a minimum of three hours on each of at least three of the six days. On a special ballot, the Canadian Forces electors write in the name of their chosen candidate for their riding, and either they or the deputy returning officer ensure the ballot is sent to Elections Canada. The electors' home ridings are determined by the information on a form called the Statement of Ordinary Residence, which Canadian Forces members complete when they enlist.



FIGURE 36

Special ballot coordinators visit patients who wish to vote, in acute-care hospitals across Canada. Registrations are processed on the spot and a voting kit is issued to everyone who is eligible. Patients may choose to fill in their ballot right away and deposit it with the coordinator, or they may fill it in later and return it by mail.

Some Canadian Forces members have already voted by special ballot prior to leaving Canada to serve in United Nations Forces assigned to Haiti and the former Yugoslavia. About 800 troops voted before boarding flights in Valcartier, Quebec, for Zagreb. In Bosnia, over 1 000 other Canadian members of a United Nations Protection Force voted for candidates in ridings back home in Canada. Meanwhile, the opportunity to vote by special ballot was also provided to about 30 Canadian Forces electors just before they left from Edmonton on a technical assistance mission to Haiti. The Canadian contingents who voted before leaving Canada were granted special permission by Chief Electoral Officer Jean-Pierre Kingsley to vote earlier than the normal voting period established for Canadian Forces electors.

. . . Acute Care Patients

During this week, a special effort begins to ensure that patients in several hundred acute care hospitals are able to cast ballots in this election. In previous elections, people who found themselves unexpectedly hospitalized often were unable to vote. This time they can use the new special ballot. Returning officers are directed to make arrangements with the administrators of acute care hospitals in their ridings to have a special ballot coordinator visit the hospital (Figure 36) on October 18 or 19 to register any eligible patients who wish to vote. The special ballot coordinators are usually accompanied by a volunteer, patient advocate, or public relations person who is familiar with the hospital's routine and can help photograph the elector's proof of identity for registration.

. . . Incarcerated Electors

Friday, October 15, 10 days before polling day, is voting day for incarcerated electors serving prison terms of less than two years. Those qualified inmates who wish to cast ballots do so inside their institutions,

using the new special ballot, after being registered earlier in the week by a liaison officer appointed for that purpose. Their votes count in the riding where their home address is located, according to definitions on the registration form.

... Early Voters at the Advance Poll

Three days of voting at the advance polls take place in all electoral districts on Saturday, October 16, and the following Monday and Tuesday. Those polls are open from 12 noon to 8 p.m. (local time) for electors who will not be able to vote on the regular polling day. Slightly over 600 000 votes are cast at the advance polls. The proximity of advance polls brings another increase in calls for information from the public. Between October 10 and October 16, 66 474 phone enquiries are answered by Elections Canada and Enquiries Canada.

ANOTHER DEADLINE DAY

Five days before polling day, Wednesday, October 20, is the deadline, the last day to revise the list of electors to be used at the polling stations. Canadians who wish to have their names added to the list or to change any information have until 6 p.m., local time, October 20, to do so. This is also the last day for electors to register to vote by special ballot, and the last day Elections Canada can accept mail-in registration cards sent in by electors. More than 200 000 electors, inside and outside the country vote by special ballot. Another 225 388 voters, all within Canada, used the mail-in registration cards to ensure their names were on the list of electors and they could cast their ballot.

126 660 electors
call the toll-free
enquiries line between
October 17 and 23

On October 22, the Chief Electoral Officer makes another ruling to amend provisions of the Act in keeping with the intent of the legislation. In this case, it is noted that subsection 126(4) of the Act allows Transfer Certificates to be given to deputy returning officers and poll clerks working at polling stations other than the one at which they are eligible to vote, if they are appointed after the advance polls. The

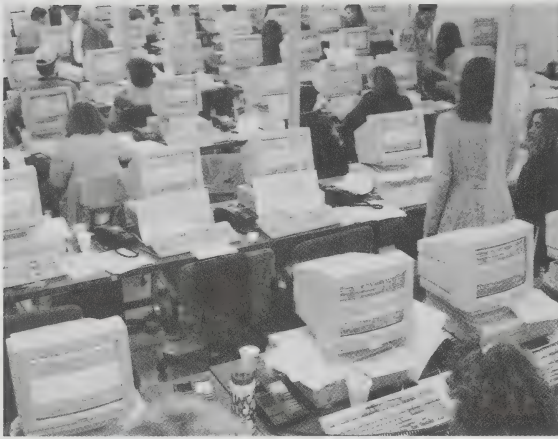
Chief Electoral Officer extends these provisions to include polling day revising officers and their assistants so that they will not be deprived of their right to vote because they are unable to leave the polling station where they are working on polling day.

Meanwhile, public interest in and questions about the election continue to rise. Between October 17 and October 23, 126 660 potential voters call the toll-free enquiries line.

BLACKOUTS ON POLLS, ADVERTISING AND RESULTS

A three-day blackout on the publication and broadcasting of opinion polls begins on Saturday, October 23, and continues to the time the polls close on polling day. The *Canada Elections Act* makes it an offence during polling day and the two previous days to publish or distribute the results of any new opinion survey about how Canadians might vote at the election or about an election issue that would permit the identification of a political party or candidate. Publishers and broadcasters can refer to information issued earlier, on September 20, by Elections Canada, to guide them in complying with the ban.

Another blackout begins on Sunday, October 24, and also continues until the polls close on Monday evening. This one covers all advertising, announcements,

**FIGURE 37**

An extra 60 phone stations are manned on election day to answer questions from electors. Volunteers from other sections of Elections Canada and temporary workers from agencies were trained the Saturday before to use the computer-assisted enquiries system.

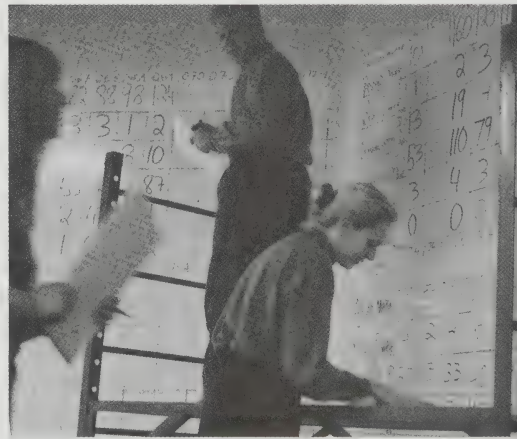
and other programming by political parties on radio or television, or in periodical publications such as newspapers, magazines, and government publications, for the purpose of promoting or opposing a particular registered party. On October 21, Elections Canada publishes a notice to the media of "do's and don't's" for election week to remind them about this blackout as well as the rules on opinion surveys, filming in polling stations, and the publication of results. On election night itself, election results cannot be made public in areas where voting is still underway. They are published gradually after the polls close in each time zone.

POLLING DAY, OCTOBER 25

Finally, six and a half weeks after it began, the election campaign comes to an end on voting day, Monday, October 25. More than 54 000 polling stations open at 9 a.m., in ridings across the country, for 11 hours of

voting. Among them are 651 mobile polls. There are 19 471 105 names on the voters lists. Over 98% of all polling sites are fully accessible to electors in wheelchairs and others with special needs. Over 100 000 election officers are working this day at the polling stations, including deputy returning officers, poll clerks, central poll supervisors, revising officers and assistants, information officers, interpreters and security officers.

This federal polling day features a new opportunity for many urban voters whose names are not on the list of electors. For the first time, they can register at the polling station on polling day, and 335 762 do so. The final (post-election) list of electors, including polling day registrants and electors registered to vote by special ballot, contains 19 906 796 names. 13 835 018 ballots are cast in this election. The 1993 voter turnout is approximately 70% of all eligible voters.

**FIGURE 38**

Despite all the electronic aids used today, votes must still be counted the old-fashioned way – by hand. As the totals from each polling station are phoned in to the returning officer, election officials record the numbers on wallboards for the information of local media and party representatives.

At Elections Canada headquarters and at Enquiries Canada, the enquiries officers are still answering questions. An additional 60 phones are manned at the distribution centre in expectation of a deluge of last-minute calls (Figure 37). On this day they're explaining to voters that the location of their polling station is on the information card they received from Elections Canada; that if they didn't receive a card, they are probably not registered, but can still register at a polling station. Since September 8, the day the writs were issued, enquiries officers have answered more than 420 000 telephone calls from Canadians inside and outside the country.

Minutes after the polls close in each riding at 8 p.m., ballots are counted (Figure 38) and the first results are phoned from the polling stations to the returning office. They are, in turn, relayed to the local and national media, and via a Canadian Press feed to Elections Canada headquarters in Ottawa, where staff watch the incoming data fill up their database charts and computer-generated maps that show national trends and results (Figure 39). By 4 a.m., Ottawa time, the last results are in from the west coast and the national result is known. The Liberals, led by Jean Chrétien, have won a majority government consisting of 177 seats. Meanwhile, the Bloc Québécois has garnered second place with 54 members, becoming the Official Opposition in the House of Commons. The Reform Party is very close behind with 52 seats. The New Democrats secure nine seats and the Progressive Conservatives are reduced to two. One independent is also elected. Fifty-three women, the most ever, win seats. While the print and broadcast media are providing these results to voters across the country, for the first time, unofficial results from Elections Canada, by province and territory, are being broadcast on the Cable Parliamentary Channel.

Each returning officer must carry out an official addition to verify election-night tallies

Of the 2 155 candidates, more than 700 obtain at least 15% of the valid votes cast in their electoral district, making them eligible, by law, for the return of half of their nomination deposit of \$1 000 and for a partial reimbursement of their election expenses (see Table D.2 in Appendix D).

MORE TO DO

For Elections Canada, the political parties, candidates, and their agents, the work does not end on polling day. There are official additions and judicial recounts to be done, writs and supplies to return to Ottawa, election staff to pay, and official financial reports to submit and to audit.



FIGURE 39

Elections Canada monitors incoming results on election night, to make sure no problems have been encountered in the ridings and to prepare for questions from the media on the following day. Watching the returns are, from left to right, Michael Li (seated), a member of the team that developed the Elections Canada tabulation program; Shawn Pollock (Operations); Chief Electoral Officer Jean-Pierre Kingsley; and Sidney Witiuk, Director of Information Technology.

In the week after voting day, the support desks in Ottawa receive over 6 600 telephone calls and over 1 100 faxes from returning officers with questions about winding down their operations.

By November 15, the day set for the return of the writs, the returning officer in each electoral district carries out an official addition, which consists of adding up the numbers from each polling station, to verify the election-night tallies. They also send all their remaining invoices for election expenses and office accounts to Ottawa for payment.

Nine applications are filed requesting judicial recounts. These are granted in eight ridings. In one Saskatchewan district, Souris-Moose Mountain, the candidate who came fourth hopes to increase his share of the vote to 15% in order to claim reimbursement of a portion of his election expenses. In this instance, the judge denies the recount request. Another candidate, in Saint-Jean, Quebec, who also seeks to increase his share of the vote, withdraws his request part way through the recount after no significant change is noted. The eight recounts result in no changes to the official results. The returning officers declare the winner in their riding by signing the back of the writ and returning it to the Chief Electoral Officer in Ottawa by the prescribed deadline, six days after the official addition or immediately after the completion of the recount.

After the election, cheques are issued to almost 200 000 Canadians who served as election workers.

Over the next four to six months, the election expenses returns of 2 155 candidates and 14 officially registered parties will also be reviewed and audited.

The official agent for each candidate has until February 25, four months after polling day, to submit a "Candidate's Return Respecting Election Expenses", a written account of the candidate's campaign expenses and contributions. The chief agent of each registered political party must file a report by April 25, 1994, six months from polling day, detailing the money spent by, or on behalf of the party, and the commercial value of goods and services used for election purposes.

The returning officers close their offices after returning all election documents to the distribution centre in Ottawa. It's piled high with boxes again, just as it was a few weeks before the election began. The documents are stored for a period of one year (in case of contested elections and investigations). The computer equipment at each local Elections Canada office is dismantled and sent to storage and the 295 databases are sent back to headquarters. Staff at headquarters now concentrate on preparing its statutory reports to Parliament. They must verify and provide the final poll-by-poll results of each electoral district. There is also much work to be done evaluating all of the programs and procedures used at the 1993 election, in preparation for the next federal electoral event, whenever that may be.

IV

More than
FEDERAL GENERAL ELECTIONS



The page features a light beige background with teal-colored geometric shapes in the corners. These shapes are triangles and trapezoids, some with thin white borders, creating a modern, abstract design.

CHAPTER 9

The INTERNATIONAL SCENE

THE INTERNATIONAL SCENE

The Chief Electoral Officer was asked to chair the United Nations Conference on Democratic Development, which Canada hosted in Ottawa in the fall of 1992. This conference brought together representatives from 19 countries and 17 agencies (seven international organizations, four international parliamentary associations, and six non-governmental organizations).

Always an ardent supporter of democracy and democratic elections throughout the world, Canada participates in several international organizations, among them the United Nations, the Organization of American States, the Conference on Security and Cooperation in Europe, the Commonwealth and La Francophonie. We have helped establish a variety of multilateral programs offering technical assistance and advice to countries developing democratic institutions.

TEAMWORK

Canada plays a leading role in electoral events on the international scene. We offer electoral assistance either by participating in multilateral programs sponsored by international organizations or by acting in response to requests from foreign governments to our Department of Foreign Affairs and International Trade. The department evaluates these requests; if they have merit, they are passed on to Elections Canada, which selects the appropriate individual or team to undertake the mission and reports back to the Minister of Foreign Affairs and International Trade.

To enable it to select the appropriate personnel for each task, Elections Canada maintains an inventory of some 600 names of men and women with the necessary skills and experience. Together, these people form a bank of expertise in all the areas needed for the democratic electoral process: electoral administration; voter registration; political activities; electoral and constitutional law and political science; information systems and digital mapping; journalism; civic education; training of election officials and staff; and so on. The inventory also includes people with diplomatic experience who can help the team develop good working relationships with officials of host countries.

FOREIGN MISSIONS

Foreign electoral missions have increased since the mid-1980s because of major shifts in the world's political climate. Such missions can have a variety of goals:

- ▶ technical assistance in drafting or amending constitutions or electoral legislation;

- ▶ sociopolitical or electoral evaluation in advance of electoral events;
- ▶ practical assistance with various stages in the electoral process, including the provision of voting materials and the transfer of power to a newly elected government;
- ▶ assistance in public education programs or the training of electoral officers or national observers; and
- ▶ observation or, if requested, supervision of any part of the electoral process.

Elections Canada's involvement in international election-related activities since 1990 has been high.

Between 1984 and 1989 the agency carried out or coordinated 17 electoral missions; from 1990 to the end of 1993, there were 143 additional missions, involving 58 countries on four continents and about 320 election specialists from all provinces and territories, as well as academics, retired diplomats, and politicians.

Only 58 of these missions were for observation only. In the other 85, we provided some form of assistance or expertise in electoral develop-

ment. The following examples illustrate the variety of services we have offered:

- ▶ developing constitutional and electoral law in Mongolia, Guinea, Burundi, Benin, and Burkina Faso;
- ▶ identifying election supplies required in Nicaragua; also designing ballot boxes and screens, providing materials for local manufacture of supplies, and assisting with the design of civic education programs for voter registration and voter information;

Elections Canada
maintains a 600-name
bank of expertise
in the democratic
electoral process



FIGURE 40

In December 1992, Canada joined the Commonwealth observer group for Kenya's general election. Near the border with Somalia, political party representatives watch as the Kenyan presiding official certifies the results of the count for one of his polling divisions.

- ▶ computerized electoral mapping in Nicaragua, on behalf of the Canadian International Development Agency (CIDA);
- ▶ training national election monitoring groups in Bulgaria and Zambia, with the National Democratic Institute; and

- ▶ leading a hand-picked team of 20 international election experts in developing a comprehensive plan for the organization, activities, and timing of all aspects of the Cambodian electoral process, at the request of the United Nations.

Elections Canada's major partners in these projects are Foreign Affairs and CIDA. Table 4 shows missions we have participated in since 1990.

Although Elections Canada's staff participated in far fewer foreign missions in 1992 because of heavy commitments at home, Canadians from provincial and territorial electoral jurisdictions continued to participate in many international missions (Figure 40). Given the constraints on resources at Elections Canada, Foreign Affairs for the most part coordinated and administered these activities.

THE FUTURE

When the workload at home permits, Elections Canada will continue to work with Foreign Affairs, CIDA, and various international organizations to assist in democratic elections around the world.

TABLE 4**Elections Canada international missions, 1990–1993**

Country	Number of missions	Year(s)	Service provided
Albania	2	91–92	Observation of election
Angola	1	91	Observation of election
Benin	2	90–91	Observation of election
Bulgaria	3	90	Fact-finding mission; observation of election
Burkina Faso	2	91–92	Evaluation of electoral process; observation of election
Burundi	5	92–93	Assessments of pre-electoral environment; observation of election
Cambodia	5	91–92–93	Fact-finding mission; civic education; pre-election and election supervision; assessment of administration and training of election management; observation of election
Cameroon	4	91–92	Support of democratic process, evaluation, assessment
Comoros	1	91	Pre-election evaluation
Congo	6	91–92–93	Pre-election evaluation, election observer missions
Costa Rica	1	90	Observation of election
Czechoslovakia	2	90–92	Evaluation of electoral expertise; pre-election evaluation
Djibouti	1	93	Observation of election
El Salvador	1	91	Observation of election
Eritrea	2	92–93	Registration for referendum and observation of election
Ethiopia	2	92	Pre-election evaluation and observation of election
Gabon	2	91–93	Evaluation of constitutional study; pre-election assessment
Georgia	1	92	Observation of election
Ghana	2	92	Pre-election assessment; observation of election
Guatemala	2	90–91	Observation of election
Guinea	7	91–92–93	Constitutional and legal advice; pre-election assessment; election evaluation; poll watcher training; technical assistance for presidential elections; observation of election
Guyana	5	90–91–92	Fact-finding mission; evaluation of voters list problems; assistance in planning; observation of election
Haiti	4	90–91	Evaluation of election material; observation/assistance in voter registration; observation of election
Honduras	1	93	Observation of election
Hungary	2	93	Conference for election officials; consultation based on new law for voting by Canadians abroad
Kenya	3	92	Evaluation and observation of election; coordination of operations
Latvia	1	93	Observation of legislative elections
Lesotho	4	91–93	Assistance in registration; pre-election evaluation; observation of election
Liberia	1	92	Pre-election assessment
Liberia/Nigeria	1	92	Pre-election assessment
Lithuania	1	92	Observation of election

TABLE 4 (cont'd)**Elections Canada international missions, 1990–1993**

Country	Number of missions	Year(s)	Service provided
Madagascar	2	92–93	Evaluation of constitutional and electoral study; observation of election
Malawi	3	92–93	Pre-referendum organization; funding; technical assistance; and observation of election
Mali	9	91–92–93	Pre-election evaluation; assistance to constitutional advisor; training/technical aid; analysis of electoral process; observation of election; post-electoral assistance
Mexico	1	93	Evaluation and assistance in electoral law
Mongolia	1	91	Electoral advice
Nepal	2	91	Pre-election evaluation; observation of election
Nicaragua	5	90–91–93	Post-evaluation; voter education; technical assistance: ballot boxes, screens, mapping
Niger	3	93	Observation of election
Nigeria	1	93	Observation of presidential election
Panama	1	92	Observation of referendum
Paraguay	1	93	Observation of election
Peru	3	92–93	Observation of election and referendum
Romania	4	90–92	Pre-election evaluation; observation of election
Russia	4	93	Evaluation and needs assessment for election; technical assistance; coordination and logistics in advance of election; observation of election
Rwanda	2	92	Pre-election evaluation; observation of election
Senegal	4	92–93	Electoral evaluation and observation
Seychelles	2	92–93	Pre-election evaluation; observation of election
South Africa	3	93	Pre-election assistance and assessment
Sri Lanka	1	93	Observation of regional elections
Togo	3	92–93	Pre-election evaluation; technical assistance for presidential election
Uganda	1	93	Observation of election
Ukraine	2	91–93	Electoral needs assessment; observation of referendum and elections
Venezuela	1	93	Observation of election
Yemen	2	93	Electoral assistance; observation of election
Yugoslavia	1	92	Observation of election
Zaire	1	91	Evaluation of environment and assistance
Zambia	3	91	Fact-finding mission; electoral negotiations; observation of election

CHAPTER 10

Other ELECTORAL EVENTS

OTHER ELECTORAL EVENTS

There have been no by-elections since the Chief Electoral Officer's last report in May 1991, although writs were issued on February 19, 1993, to fill vacancies in the electoral districts of Shefford (Quebec) and Malpeque (Prince Edward Island) and on September 1, 1993, to fill a vacancy in North Vancouver (British Columbia). The vacancies followed the resignations of the members for Shefford and Malpeque in August 1992 and January 1993, respectively, and the death of the member for North Vancouver in February 1993. Polling day for the by-elections was set for October 25, 1993, for Shefford and Malpeque and for December 6, 1993, for North Vancouver. However, the writs for the general election issued on September 8, 1993, superseded the writs for the by-elections.

NORTHWEST TERRITORIES ELECTIONS

The Chief Electoral Officer entered into an agreement with the Commissioner of the Northwest Territories (in accordance with subsection 333(1) of the *Canada Elections Act*) to oversee the administration of the general election called in the Northwest Territories for October 15, 1991. In a report submitted to the Speaker of the Legislative Assembly of the Northwest Territories on April 27, 1992 (in accordance with subsection 164(1) of the *Northwest Territories Elections Act*), the Chief Electoral Officer outlined the activities related to the administration of this election.

Table 5 provides a summary of the election, including the names of the 24 electoral districts, the number of electors in each, the number of votes cast, the number of candidates, the estimated costs by electoral district and per elector, and the names of the winning candidates.

In addition, a by-election was held on May 10, 1993, in the territorial electoral district of Kitikmeot (on which the Chief Electoral Officer will be reporting separately, in accordance with paragraph 162(b) of the *Northwest Territories Elections Act*).

The General Election of October 15, 1991

Subsection 3(1) of the *Northwest Territories Elections Act* provides for the appointment of a Chief Electoral Officer for the Northwest Territories by the Commissioner of the Northwest Territories, upon the recommendation of the Legislative Assembly. However, a decision calling for the final transfer of control of the Northwest Territories elections (in essence, the appointment of that Chief Electoral Officer) to take place before the next territorial election was rescinded by the Territorial Cabinet on November 30, 1989. The main reason for not proceeding with the transfer was the difficulty in negotiating funding for elections in the Formula Financing Agreement and in transfer payments from the federal government. As

a result, and in accordance with section 333 of the *Canada Elections Act* and section 208 of the *Northwest Territories Elections Act*, the agreement dated June 8, 1987, between the Commissioner and the Chief Electoral Officer of Canada, was still valid. For these reasons, Elections Canada was involved in the 12th general election in the Northwest Territories. The federal treasury provided the funds for this election under the authority of the Chief Electoral Officer of Canada.

By Order in Council PC 1991–1504, dated August 13, 1991, the 11th Council of the Northwest Territories was dissolved, effective August 29, 1991, and the following dates were fixed:

- ▶ August 30, 1991, for the issue of the writs;
- ▶ September 16, 1991, for the close of nominations;
- ▶ October 15, 1991, as ordinary polling day; and
- ▶ November 14, 1991, for the return of the writs.

Complaints About the Process

Under sections 164(1)(c) and 165 of the *Northwest Territories Elections Act*, the Chief Electoral Officer must set out statements of complaints and suggestions about the electoral process received from the candidates and official agents. However, the above-noted Act provides no specific method for resolving such complaints or responding to such suggestions. The Chief Electoral Officer's report submitted on April 27, 1992, to the Speaker of the Legislative Assembly of the Northwest Territories discussed these issues.

Transfer of Control Due

The appointment of a chief electoral officer for the Northwest Territories would have the effect of putting the administration of elections into the hands of the Northwest Territories. The development, understanding, and acceptance of the electoral system in the Territories have reached the stage where the assistance

TABLE 5**The twelfth general election in the Northwest Territories – October 15, 1991**

Electoral district	Number of electors on list	Number of electors who voted	Percentage of participation	Estimated costs in districts \$	Cost per elector on list \$	Number of candidates	Elected candidate
Aivilik	629	539	85.7	21 377	33.98	5	James Arvaluk
Amittuq	1 137	879	77.4	30 495	26.82	3	Titus Allooosoo
Baffin Central	1 055	753	71.4	17 948	17.01	8	Rebecca Mike
Baffin South	872	626	71.8	22 816	26.16	9	Kenoayook Pudlat
Deh Cho	585	N/A	N/A	13 634	23.30	1	Samuel Gargan ¹
Hay River	1 929	N/A	N/A	14 627	7.58	1	John D. Pollard ¹
High Arctic	649	380	58.6	21 403	32.97	5	Ludy Pudluk
Inuvik	1 340	1 044	77.9	17 892	13.35	6	Fred Koe
Iqaluit	1 613	1 455	90.2	14 305	8.86	3	Dennis Patterson
Keewatin Central	994	919	92.5	14 093	14.17	2	John Todd
Kitikmeot	1 176	1 119	95.2	30 123	25.61	5	Ernie Bernhardt
Kivallik	1 265	1 085	85.8	18 968	14.99	3	Silas Arngna'naaq
Mackenzie Delta	1 030	734	71.3	16 621	16.13	2	Richard W. Nerysoo
Nahendeh	1 265	975	77.1	19 432	15.36	8	Jim Antoine
Natilikmeot	819	N/A	N/A	15 172	18.52	1	John Ningark ¹
North Slave	1 237	1 035	83.7	19 747	15.96	4	Henry Zoe
Nunakput	886	N/A	N/A	9 109	10.28	1	Nellie J. Cournoyea ¹
Sahtu	883	N/A	N/A	12 527	14.18	1	Stephen Kakfwi ¹
Thebacha	1 339	1 160	86.6	16 441	12.27	2	Jeannie Marie-Jewell
Tu Nedhé	588	454	77.2	13 890	23.62	2	Don Morin
Yellowknife Centre	1 747	910	52.0	15 879	9.08	5	Brian Lewis
Yellowknife Frame Lake	1 252	672	53.7	15 139	12.09	4	Charles Dent
Yellowknife North	1 885	1 329	70.5	17 850	9.46	2	Michael Allan Ballantyne
Yellowknife South	2 628	N/A	N/A	10 908	4.15	1	Tony Whitford ¹
Total	21 073²	16 068²	76.2²	420 396³	14.59	84	N/A

¹ Candidate elected by acclamation.² Excludes electoral districts where there was only one candidate.³ For final total, office expenses must be added: NWT election office, \$209 162; Elections Canada headquarters, \$76 946 (printing, shipping, and training of returning officers). Final total is \$706 504.

of Elections Canada is no longer required. The final step of appointing the Northwest Territories' first resident Chief Electoral Officer can and should now be taken.

The funding of elections has been a concern for the Territorial Cabinet. The method of funding a general election or by-election is provided for in the *Northwest Territories Elections Act*, which states that

the source of funding is money appropriated for that purpose. The Government of Canada has in fact been funding territorial elections "out of any unappropriated funds forming part of the Consolidated Revenue Fund". Thus, arrangements for funding elections after the transfer of authority would be a matter for the Territorial Cabinet to pursue.

Recommended Changes to the *Northwest Territories Elections Act*

After a review of our experience at the 1991 election and consultations with returning officers, we made 18 recommendations for changes to the territorial legislation; they may be found in the report to the Speaker of the Legislative Assembly of the Northwest Territories.

Returning Officers

Following the report of the Electoral District Boundaries Commission in 1990, all appointments of returning officers were revoked and new appointments were made. Under subsection 13(1) of the *Northwest Territories Elections Act*, the Chief Electoral Officer is responsible for appointing returning officers. By the time the writs were issued for the 12th general election, a full complement of 24 returning officers had been appointed. Of that number, 11 were of Aboriginal origin, 20 were women, and 8 had previous experience as election officers at federal elections. Returning officers were chosen for their ability to understand and carry out the demanding duties and responsibilities of the

job. The abilities of these returning officers have also been recognized by many municipalities and a number of Dene communities, which subsequently asked some territorial returning officers to take charge of their local government elections.

Elections Canada conducted a two-day training course in Yellowknife for all territorial returning officers on May 22 and 23, 1991, to familiarize them with the provisions of the *Northwest Territories Elections Act* and election procedures and to establish polling divisions for the electoral districts. Subsequently, the training coordinator from Elections Canada conducted training sessions on all aspects of election administration in four communities of the Northwest Territories: Yellowknife, Inuvik, Rankin Inlet, and Iqaluit. Each

session was attended by returning officers and their assistants.

By-election

A by-election was held to replace the member of the Legislative Assembly for Kitikmeot, who had resigned. The Commissioner of the Northwest Territories, under subsection 9(2) of the *Northwest Territories Elections Act*, fixed the following dates:

- ▶ March 26, 1993, for the issue of the writs;
- ▶ May 10, 1993, as polling day; and
- ▶ May 25, 1993, for the return of the writs.

The winning candidate was Kelvin Ng.

The abilities of these
returning officers
have been recognized
by many municipalities



CHAPTER 11

Geographic INFORMATION SYSTEM

GEOGRAPHIC INFORMATION SYSTEM

The Chief Electoral Officer's report of 1991 explained that digital (computerized) mapping would be more efficient and ultimately less costly than traditional cartographic techniques. In fact, if we adopted the redistribution recommendations of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, using a geographic information system (GIS) would be the only way to produce the required maps on time. New maps from a GIS would be drawn on more convenient scales for use by returning officers, candidates, political parties, and others. They would be up to date and consistent. And they could be easily, accurately, and economically reproduced by standard office printers.

Elections Canada is taking a graduated approach to the introduction of geomatics, building upon the work already started in other government organizations. For example, we are using base data as they become available in digital form from Statistics Canada and Natural Resources Canada, thus avoiding costly duplication of effort.

Taking advantage of our considerable paper map and address holdings, Elections Canada is updating the base information with electoral boundaries and adding attributes such as street names, address ranges, postal codes and municipal boundaries to these maps (Figure 41). Sharing these new maps with the source organizations creates strategic partnerships that will facilitate the work to come.

In July 1992, the Chief Electoral Officer approved a program to convert polling division boundary maps from manual to digital format, although this was delayed because of the federal referendum. We anticipated that Quebec would possibly be the only province requiring enumeration for the 35th general election, and therefore started the conversion project there. Earlier this year, staff prepared more than 7 200 polling division maps for 43 electoral districts in Quebec. These maps account for more than 60% of the polling divisions in the province.

Our experience in mapping Quebec enabled us to design a comprehensive Electoral Geography System, which will help us map the rest of Canada efficiently and productively. For the current redistribution project, this system will create a geographic database from which we will produce electoral district and polling division maps. The system will help returning officers establish new polling divisions. It will also produce the poll keys, poll descriptions, street indexes, and related publications needed for an electoral event. For future elections, candidates and political parties would be able to get individual polling division maps



FIGURE 41

Alain Tremblay, a cartographer with Elections Canada's Electoral Geography Division, uses a computer to insert electoral information on a base map of downtown Montreal provided by Statistics Canada. When he finishes, the map will show street names, polling division boundaries, locations of polling stations (coded to show level access status), and institutions served by mobile polls. Small polling division maps can then be printed almost instantly with an ordinary laser printer.

on computer compact discs so they can print their maps in the required sizes and volumes.

An advantage of this approach to information management is the integration of Elections Canada's many databases. The maps will automatically show updated descriptions and street indexes from any of these databases. Linking the lists of electors to the maps will allow computer generation of new lists under the new boundaries.

Converting the maps to digital format and coordinating our spatially referenced data will take approximately two years, which coincides with the schedule for the required redistribution.



CHAPTER 12

Redistribution of ELECTORAL BOUNDARIES

REDISTRIBUTION OF ELECTORAL BOUNDARIES

The *Electoral Boundaries Readjustment Act* requires a redistribution of electoral boundaries following each decennial census. Applying the representation formula in the *Constitution Act, 1982* to the 1991 census population will result in 301 seats in the House of Commons (Ontario will receive four more seats; British Columbia, an additional two). The redistribution process was scheduled to begin in May 1992 following receipt of the census figures from the Chief Statistician. In June 1992, however, Parliament adopted Bill C-67 to suspend the *Electoral Boundaries Readjustment Act* for one year. Accordingly, the redistribution process resumed in June 1993.

Eleven electoral boundaries commissions, one for each province and one for the Northwest Territories, are readjusting the boundaries of the federal electoral districts in their areas of responsibility to reflect the current distribution of population. (Because the Yukon Territory is entitled by Statute to one representative, it does not need an electoral boundaries commission.) Each commission consists of a chairperson (a judge appointed by the Chief Justice of the province) and two other members (residents of the province appointed by the Speaker of the House of Commons).

In September 1993, at a meeting in Ottawa, Elections Canada gave each chairperson the population figures necessary to begin the redistribution. We explained the administrative procedures, which we would coordinate, and the various technical, financial, legal and other services that would be available. Elections Canada made arrangements with Public Works and Government Services Canada to locate and furnish offices for the commissions and with the Government Telecommunications Agency to handle their telecommunications requirements.

Elections Canada provides the services of geographers or mapping technicians to each boundary commission. At the request of the commission members, the technicians conduct population data analyses and draft maps of the proposed electoral districts. The new maps will be based on Elections Canada's new electronic electoral geography system database, discussed in the previous chapter. On behalf of the commissions, Elections Canada verifies population counts with Statistics Canada and the legal descriptions of the proposed districts with Natural Resources Canada. Elections Canada ensures that these maps, along with legal descriptions of the proposed boundaries, are published in the *Canada Gazette*. We also ensure the publication of the proposals in a number of general circulation newspapers in each province.



FIGURE 42

Elections Canada cartographer Carole Maurice picks up a riding map from our new electrostatic plotter, which can print a full-colour map straight from the computer in about fifteen minutes. Digital maps can be tailor-made in any size or colour combination to suit any purpose, showing as much or as little of the detail stored in the database as required.

By law, the commissions have one year from receipt of the population figures to complete their reports. Publication of the proposals is expected to begin in February 1994 and public sittings of the commissions are scheduled for the spring of 1994. Each commission's report is to be submitted to Parliament by September 1994 and proclaimed through a draft representation order in December 1994. Elections Canada will prepare and print each electoral district map showing its boundaries (Figure 42); maps of each province showing the boundaries of the electoral districts within the province; and maps of all cities and metropolitan areas spanning more than one electoral district. The representation order takes effect upon the first dissolution of Parliament at least one year after the issue of the proclamation, therefore the new boundaries could be used at any general election called in or after December 1995.

V

Still
IN THE WORKS



CHAPTER 13

Preparing for a CONTINUOUS REGISTER OF ELECTORS

PREPARING FOR A CONTINUOUS REGISTER OF ELECTORS

In its report of February 1992, the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing recommended that Elections Canada investigate ways of reducing duplicated efforts among election administrators at the federal, provincial/territorial, and municipal levels, especially in the compilation of the voters lists.

From the number of submissions to the Royal Commission and the number of letters to Elections Canada, it is clear that methods better than door-to-door enumeration must be found to prepare the voters lists. Some form of a continuous register, that is, a voters list that is maintained and updated on a regular basis, seems to be the obvious solution.

Elections Canada has already established working groups to develop systems that could become components of a continuous register, and a steering committee to coordinate these activities. A consultative meeting of Canadian election officials, scheduled to take place in Ottawa on February 10–12, 1994, will address this issue, among others.

PILOT PROJECT WITH ELECTIONS BRITISH COLUMBIA

In 1991 and 1992, Elections British Columbia and Elections Canada conducted a pilot project to prove that a shared computer system could be constructed to maintain and produce electors lists for federal, provincial, and municipal jurisdictions. Specifically, the purpose of the pilot project was to identify the issues to be resolved and the benefits of a system that would relate electoral data to map data. The pilot Electoral Administration System (EAS), which used geographic information system (GIS) technology and artificial intelligence (AI), demonstrated that this was possible.

The pilot project proved the feasibility of the concept of an address register. An address register is a comprehensive and accurate collection of computerized civic address information that records, at a minimum, standard descriptions of communities, roads and building civic numbers. In electoral terms, such a register denotes all locations where citizens reside and provides a reference to associated electoral administration units such as polling divisions, advance polling districts, and electoral districts. By tying addresses, voter statistics, and other data to electoral maps, Elections Canada would be better able to plan for subsequent electoral events. The establishment of polling division boundaries and polling locations, for

example, would be easier. Enumeration itself, should it remain the basis for compiling the list of electors, would become more efficient — the computer would supply enumerators with a complete list of addresses to be visited in each polling division.

A NATIONAL REGISTER

The development of a national address register could be, in fact, the first in a series of three projects, the other two linking addresses to a digitally mapped street network and then to an actual register of voters.

Canada Post and Statistics Canada also need computerized address registers and digitized map files —

Canada Post is interested in a complete register of mailing addresses in Canada, and Statistics Canada is concerned primarily with the domicile addresses of Canadians. Elections Canada is participating in studies to establish ways in which the three organizations can work together to avoid duplication of data-gathering

efforts and to share standardized data formats and computer applications. These cooperative efforts will provide an opportunity to exchange up-to-date data and eliminate redundancy in address management. We have already benefited from Natural Resources Canada's work in converting base data into digital format to produce digital electoral district maps for parts of Quebec.

The pilot project clearly demonstrated the viability of a multijurisdictional electoral system if addresses are geo-referenced and boundaries are digitally captured. Once addresses are geo-referenced to maps and all known locations of citizens can be depicted on lists of addresses or in map representations, it will be relatively simple to relate voters' names to the addresses and create a voter register that can be used by different levels of government.

The pilot project proved
the feasibility of
an address register

Obviously, before any such register could be used to list electors, however, changes to election legislation would be necessary. Issues relating to security and privacy would need to be considered in depth and the viability of establishing joint projects with provinces or municipalities to be fully explored.

A ROBUST COMPUTING ENVIRONMENT

A key requirement of a continuous register is a robust computing environment. The systems built over the last 18 months have adapted to changing requirements: they required additional development during the election to respond to requests for more or different information or for additional features. The register

requires formalized, stable information management methodologies and database technologies. It needs integrated solutions linked to headquarters systems through wide area networks (WANs).

Because it must be in a state of constant readiness for an electoral event (an election or a referendum), Elections Canada has to maintain existing systems while building the new integrated systems. The new systems will be activated for the next election based on the revised electoral boundaries, which are to

come into effect in December 1995. Both systems will have to be available until then, when the old systems can be safely phased out.

The new systems
will be activated
for the next election

CHAPTER 14

Positioning Canada for DEMOCRACY IN THE 21ST CENTURY

POSITIONING CANADA FOR DEMOCRACY IN THE 21ST CENTURY

The electoral system is based largely on face-to-face interaction between election officials and the electorate; technology must be shaped to maintain and enhance this system, all the while allowing for better management techniques and faster and more accurate processing of information.

Business has been quick to respond to societal changes by introducing electronic customer services, of which perhaps the most successful example is electronic banking. The great appeal of automatic teller machines has been their availability at times and locations convenient to customers. Electronic banking also offers the added benefit of improved transaction quality (faster service and fewer mistakes).

In the commercial and government sectors, electronic services now involve the use of touch-tone telephones and personal computers. For example, train schedules, local weather forecasts, and tax refund information are obtainable via touch-tone telephones. Personal computers with modems can download lengthy articles on almost any topic from computer information services.

The federal government as a whole recognizes the need to improve service while reducing the overall costs of delivering its programs. To this end, some

departments have set up "point-of-service" kiosks that provide improved access to federal programs. Information on filling out forms, personal entitlements, and government programs is available at these kiosks. Other departments are considering the use of "smart cards" (like credit cards, but with a microchip that contains personal information such as a name, an address, perhaps a personal identification number, and other identifiers).

These innovations demonstrating society's acceptance of electronics open the door for Elections Canada's use of technology to supplement face-to-face interactions between

election officials and the electorate.

While all steps taken to implement technology have their own short-term benefits, they must ultimately position Canada for democracy in the 21st century. This vision will remain a critical component of the overall strategy to improve election delivery.

These innovations open the door for Elections Canada's increased use of technology

APPENDICES

APPENDIX A

MAIN CHANGES TO ELECTORAL LAW SINCE 1988

HIGHLIGHTS OF BILL C-78

In June 1992, Parliament passed Bill C-78, *An Act to amend certain Acts with respect to persons with disabilities*. Recognizing the need to ensure that people with disabilities are able to exercise their right to vote, and in compliance with the legislation, Elections Canada has made strides in removing barriers to voting for all citizens, in particular the 4 million voters with special needs.

Mobile Polls

A mobile polling station may be established by the returning officer where there are two or more institutions where elderly or disabled voters reside.

Polling Station

Level access should be available for all regular polling stations and advance polling stations. Where no alternative site is available, the returning officer may, with the approval of the Chief Electoral Officer, establish a polling station in premises without level access.

A returning officer may require that a federal building be available for use as a polling station.

Transfer Certificate

Electors who are disabled may request a transfer certificate to vote at a polling station that does provide level access.

Template

A template, which allows electors who are blind or who have a visual impairment to cast their ballot without assistance, will be provided on request.

Interpreter

The deputy returning officer may appoint and swear in an interpreter where he or she does not understand the language spoken by an elector or wishes to communicate with an elector who has a verbal disability.

Public Information

The Chief Electoral Officer may implement public education and information programs to make the electoral process better known to the public, particularly to those persons and groups most likely to experience difficulties in exercising their democratic rights.

HIGHLIGHTS OF BILL C-114

On May 6, 1993, Bill C-114, *An Act to amend the Canada Elections Act* received royal assent. On June 25, 1993, the Chief Electoral Officer published a notice in the *Canada Gazette* stating that Elections Canada had completed all the necessary preparations for bringing into operation all of the amendments made under Bill C-114. These changes made to the administration of elections broaden the opportunities for voting, extend the right to vote to Canadians temporarily residing outside Canada and make the process of registering more accessible to the elector.

Qualifications of Electors

Every Canadian citizen, 18 years of age or older by polling day, is qualified to vote.

Exceptions:

- ▶ the Chief Electoral Officer, Assistant Chief Electoral Officer, and returning officers; returning officers can only vote in the case of a tie;

- ▶ people who are disqualified from voting under any law relating to the disqualification of electors for corrupt or illegal practices;
- ▶ inmates serving sentences of two years or more in a correctional institution.

The disqualification to vote has been removed for:

- ▶ judges;
- ▶ people who are restrained of their liberty of movement or deprived of the management of their property by reason of mental disability;
- ▶ inmates serving sentences of less than two years in a correctional institution.

Exercising the Right to Vote

A mechanism is now available to enable Canadian citizens to vote:

- ▶ if they have been absent from Canada for less than five consecutive years (or longer in some cases) and intend to return to Canada to reside;
- ▶ if they are temporarily outside the country or outside their electoral district;
- ▶ if they cannot get to the polls to vote.

Enumeration

The enumeration process has been standardized in rural and urban polling divisions.

Enumeration:

- ▶ unless the Chief Electoral Officer of Canada decides otherwise, no enumeration will be conducted for the purposes of an election held within a year following polling day at a referendum or an election, in which case the final voters list from the previous electoral event may be used as the preliminary list for the current election.

Appointments:

- ▶ two enumerators will usually be appointed in each polling division, although if necessary, returning officers may appoint one or more than two enumerators;
- ▶ the registered political parties whose candidates came first and second at the last election in the electoral district submit lists of names for the appointment of enumerators.

Process:

- ▶ enumeration will be carried out door-to-door, and enumerators will visit each residence at least twice if they believe that not all qualified electors have been enumerated;
- ▶ enumerators will leave an *Elector Information Card* for each enumerated voter in a household, telling each voter where and when they will be able to vote;
- ▶ following two unsuccessful visits to a residence, a *Mail-In Registration* card will be left at the residence. It will then be up to the residents to have their names added to the list of electors for their riding.

Revision of the Preliminary Voters List

The revision process is standardized for urban and rural polling divisions.

Appointments:

- ▶ returning officers may appoint additional revising agents;
- ▶ the registered political parties whose candidates came first and second at the last election in the electoral district submit lists of names for the appointment of revising officers and revising agents.
- ▶ returning officers and assistant returning officers have all the powers of a revising officer.

Second enumeration:

- ▶ revising agents may conduct a second enumeration for any area in the electoral district where the information obtained for the preliminary list of electors is not satisfactory and it is determined that a second enumeration would be more convenient than the revision process.

Lists of Electors

Four lists of electors will be prepared by the returning officer:

- ▶ a preliminary list of electors, prepared following enumeration;
- ▶ a first revised list prepared on the tenth day before polling day for use at advance polls;
- ▶ a second revised list prepared on the third day before polling day for use at ordinary polls;
- ▶ a final list of electors, prepared after polling day.

Restriction:

- ▶ the Act now states explicitly that no one may use a list of electors in whole or in part, except for political purposes as defined in the Act or in the context of a federal, provincial, territorial, or municipal election.

Polling Day Registration

Electors in both urban and rural polling divisions may now register on polling day. In both cases, the elector must provide satisfactory proof of identity and address as determined by the Chief Electoral Officer or, in rural areas only, may be vouched for by another elector who is already registered to vote in the same polling division.

Polling Day

The sale of alcohol is no longer prohibited on polling day.

Electors may now place their own ballots in the ballot box.

The Special Ballot

Voting by special ballot is introduced (*Special Voting Rules*) and replaces:

- ▶ proxy voting;
- ▶ voting in the office of the returning officer.

The special ballot is intended for the following groups:

- ▶ electors serving in the Canadian Forces;
- ▶ electors absent from Canada for less than five years who intend to return to Canada to reside. The five-year limit does not apply to federal or provincial public service electors posted outside Canada, electors employed by an international organization of which Canada is a member and to which Canada contributes, Canadian Forces electors, civilians employed by the Canadian Forces outside Canada as teachers or administrative support staff in schools, and eligible spouses and dependants residing outside Canada with any of the above electors;
- ▶ inmates serving sentences of less than two years;
- ▶ electors residing in Canada who are unable to vote in their electoral district at the advance polls or on polling day.

Official Addition of the Votes

The official count must take place no later than seven days after polling day.

Recount by a Judge

A judicial recount will be automatically requested by the returning officer if the difference between the first and second candidates is less than one one-thousandth of the ballots cast (previously, it was less than 25 votes).

Candidates

Nomination of candidates:

- ▶ signatures of 100 electors in the electoral district are required (previously, 25 signatures were required), except in certain specified sparsely-populated electoral districts (50 signatures only);
- ▶ a deposit of \$1 000 is required (previously \$200). The deposit is refundable as follows: 50% if the candidate submits the required election expenses return and unused official receipts within the prescribed time limit; and 50% if the candidate obtains 15% of the ballots cast in the electoral district;
- ▶ in remote areas, returning officers may designate someone to receive nomination papers on their behalf.

Withdrawal of candidates:

- ▶ candidates may withdraw no later than three hours after the close of nominations, that is, before 5 p.m. on nomination day (28th day before polling day).

Campaigning:

- ▶ candidates and their agents are authorized to enter any apartment building or multiple residence during reasonable hours for the purpose of campaigning.

Political Parties

Registration:

- ▶ the party's logo may be included in its application for registration;
- ▶ the party will be automatically deleted from the register if it has not nominated candidates in at least 50 electoral districts by the close of nominations.

Financing of Elections

Contributions to a candidate or political party are prohibited from:

- ▶ an individual who is not a Canadian citizen or permanent resident in Canada;
- ▶ an association that does not carry on activities in Canada;
- ▶ a union that is not entitled to bargain collectively in Canada;
- ▶ a foreign state or political party.

Opinion Polls

It is an offence to publish or distribute the results of an opinion survey respecting how electors will vote at an election or respecting an election issue that would permit the identification of a political party or candidate from midnight the Friday before polling day until the close of all polling stations.

Public Information Program

Elections Canada has a mandate to provide the public, both inside and outside Canada, with information relating to Canada's electoral process and the democratic right to vote and to be a candidate at an election.

Election Officers

Election officers must be qualified electors, at least 18 years of age (except enumerators, who must be at least 16 years of age) and residing in the electoral district where they are to carry out their duties.

With approval of the Chief Electoral Officer, where it would otherwise be impossible to find election officers, returning officers may appoint persons who are 16 years or over and reside in the electoral district or 18 or over who reside outside the district in which they are to carry out their duties.

APPENDIX B

ELECTION-RELATED LITIGATION

RIGHT TO VOTE AND RESIDENCE

The case of *Haig v. Canada (Chief Electoral Officer)* was initiated in the Federal Court (Trial Division) on September 30, 1992, in relation to the 1992 referendum. A resident of Ontario moved to Quebec within six months prior to the referendum, and because of the interaction between the federal *Referendum Act* and the Quebec *Referendum Act* he was not entitled to vote in either referendum. The case was argued to the Supreme Court of Canada. Its importance arises from the fact that the rules of residence applicable in the enumeration process under the federal *Referendum Act* mirror those under the *Canada Elections Act*.

The Supreme Court held that both the federal *Referendum Act* and the *Canada Elections Act* are constitutional and that Mr. Haig's exclusion from voting in Ontario at the referendum did not violate his Charter rights. Despite the fact that he was qualified as a voter, he was not entitled to vote because he was not ordinarily resident in any polling division to which the federal proclamation of referendum applied. The requirement of having a residence was held to be a fundamental element of the referendum scheme, rather than a mere technicality.

This decision also provided significant clarification of the Chief Electoral Officer's use of the discretionary power to adapt election legislation. This power, the Supreme Court said, cannot be used to depart fundamentally from the scheme enacted by Parliament. Extending the rules of residence would have been such a departure.

RIGHT TO VOTE AND PRISON INMATES

Before the enactment of Bill C-114, paragraph 51(e) of the *Canada Elections Act* denied the right to vote to all inmates undergoing punishment in any penal institution for the commission of an offence. On February 17, 1992, in the case of *R. v. Belczowski*, the Federal Court of Appeal held this provision to be invalid because it impaired the right to vote guaranteed by section 3 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. In a separate action, *Sauvé v. Canada (Attorney General)*, the Court of Appeal for Ontario rendered a similar judgement. When both cases were appealed to the Supreme Court of Canada, they were joined.

On May 27, 1993, in a unanimous decision, the Supreme Court dismissed the two appeals and held that paragraph 51(e), as then worded, was drawn too broadly. In the meantime, Bill C-114, which was enacted on May 6, 1993, and brought into effect on June 25, 1993, amended paragraph 51(e) so as to deny the right to vote only to those inmates serving a sentence of two years or more.

In *Sauvé v. Canada (Chief Electoral Officer)*, Richard Sauvé, the same inmate who had been the appellant before the Court of Appeal for Ontario, applied to the Federal Court (Trial Division) to have the new version of paragraph 51(e) declared unconstitutional and to be thereby entitled to vote. The court did not rule on the substantive issues of the case. Rather, on September 21, 1993, it rendered an order directing that the application for judicial review proceed as an action. As a direct consequence of this ruling, the case was not heard on the merits before polling day.

DEREGISTRATION OF A POLITICAL PARTY

Sections 24–32 of the *Canada Elections Act* establish a scheme for the registration of political parties and set out the criteria parties must meet to be registered, as well as the conditions they must fulfil to remain registered. Under Canadian law, political parties are unincorporated associations — registration does not create them. It does, however, provide them formal recognition, qualify them for allocation of broadcasting time, and give them the right to issue tax receipts and to have the party name listed on the ballot.

Subsection 28(2) of the Act, as amended by Bill C-114, requires the Chief Electoral Officer to delete from the register any registered party that did not nominate at least 50 candidates by the close of nominations.

The Communist Party of Canada, registered since 1974, nominated eight candidates for the 35th general election. To avoid being deregistered, the party brought action in the Ontario Court (General Division). In *Communist Party of Canada v. Canada (Attorney General)*, the Communist Party sought an interim and a permanent injunction restraining the Chief Electoral Officer from deregistering it. The party also asked that those provisions of the Act that provided for mandatory deregistration on nomination of fewer than 50 candidates and for liquidation of party assets after deregistration be declared of no force and effect. The action also attempted to avoid holding the deregistered party's chief agent personally liable for ensuring that the party's assets were liquidated at market value.

On October 1, 1993, the court declined to issue the injunction, basing its decision on the party's concession that the liquidation of its assets was not a matter of urgency. The court also gave as its reason that the disappearance of the party's name from the ballot in those ridings where Communist candidates were nominated did not outweigh the interests of the public.

SYSTEM OF ALLOCATING POLITICAL BROADCASTING TIME

Sections 307–322 of the *Canada Elections Act* empower the Broadcasting Arbitrator to allocate paid and free political broadcasting time to political parties. In August 1991, the Reform Party initiated a challenge against certain elements of this allocation scheme, but after a few months discontinued that case. On January 15, 1992, the party filed a new case in the Court of Queen's Bench of Alberta under the name of *Reform Party of Canada et al. v. Attorney General of Canada*. In this action, the plaintiffs sought to have sections 303, 304, 307–311, 316, 319, and 320 of the Act declared inoperative on the grounds that these sections infringe on their rights under paragraph 2(b) of the Charter and paragraph 1(d) of the Bill of Rights, dealing with freedom of expression and of speech, respectively. Various elements of the action were also based on other provisions of the Charter and the Bill of Rights.

The judgement of the court, rendered on November 30, 1992, held that section 310 of the *Canada Elections Act* is of no force and effect, as it infringes upon sections 2(d), 3, 6, 7, or 15 of the Charter. Nevertheless, judging that some allocation formula was necessary, the court suspended its declaration of invalidity for a period of six months so as "to allow Parliament to put in place a more appropriate regulatory formula".

The Attorney General appealed the holding of unconstitutionality, and the appeal was heard on May 20, 1993. Parliament did not re-enact or amend section 310. At the time the six-month suspension would have run out, on June 10, 1993, the Court of Appeal of Alberta stayed that part of the decision of the Court of Queen's Bench that held section 310 unconstitutional.

The law requires the Broadcasting Arbitrator to issue new allocations of political broadcasting time once every calendar year. Considering the status of

the litigation, he did so on August 3, 1993, as if the sections of the Act regarding his allocation work had not been challenged.

On September 13, 1993, the Court of Appeal of Alberta indicated that it was not in a position to give judgement in this matter and that it intended to rehear the appeal before a larger panel. The original plaintiffs then asked that the stay of the declaration of unconstitutionality be lifted. On October 13, while the political broadcasting period set out in the Act was in progress for the election, the Court of Appeal decided that the stay would be maintained until it decided the substance of the case. The court reasoned that it did not want to lift the stay in the middle of the election campaign, which was planned in accordance with the allocation made by the Broadcasting Arbitrator. It also noted that the allocation itself had never been directly challenged.

During the past year, the Reform Party was not alone in its dissatisfaction with the method set out in the *Canada Elections Act* for the allocation of paid and free political broadcasting time. In the case of *Natural Law Party of Canada v. Attorney General of Canada*, instituted in the Court of Queen's Bench of Alberta on September 21, 1993, the Natural Law Party attacked the constitutional validity of the same sections of the Act in terms very similar to those used by the Reform Party. The Natural Law Party also claimed that the current rules do not allow it to communicate its specific perspective on Canadian politics adequately and asked that this matter be judicially determined well in advance of the election. This case has not yet been heard.

BROADCASTING OF PARTY LEADERS' DEBATES

The first of the cases dealing with the broadcasting of party leaders' debates arose from the nationally televised leaders' debates held in the course of the

1988 election campaign. On May 12, 1992, the Ontario Court (General Division) decided in *R. v. CBC* that sections 303–322 of the *Canada Elections Act*, which deal with political broadcasts, constitute a complete code on the subject matter of political broadcasting during federal elections, thus excluding from this domain section 8 of the *Television Broadcasting Regulations* made under the *Broadcasting Act*. The judgement also held that under the scheme of the *Canada Elections Act*, "political broadcasts" are not the same as "broadcasts containing political content". Leaders' debates were held to fall into the latter category and not to be regulated by either the *Canada Elections Act*, or the *Television Broadcasting Regulations*. On appeal, the Court of Appeal for Ontario hinted that the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission might wish to rethink the *Television Broadcasting Regulations* "to more clearly reflect the policy considerations with which it is charged".

In preparation for the 1993 election campaign, several networks formed a broadcasters' consortium to set down the rules for, and to carry live, the leaders' debates. The consortium members agreed that the debates would include those leaders whose parties were represented in Parliament, whose parties had a consistent impact on public opinion as demonstrated by a minimum score of 5% in various public opinion polls, and who have been involved publicly in the constitutional and economic debates in Canada over recent years.

In *National Party v. CBC*, the leader of this party, Mel Hurtig, sought to be included as a participant in the televised debates. The claim was primarily based on the CBC's alleged duty under section 3 of the *Broadcasting Act* to, among other things, strengthen the political fabric of Canada. In light of that duty, the plaintiffs alleged that the failure to include Mr. Hurtig constituted a breach of sections 2 and 15

of the Charter. The Alberta Court of Queen's Bench dismissed the application on the ground that the role of the Charter is to protect the individual against the coercive power of the state, but that the CBC is not a governmental entity. Given the statutory scheme ensuring the autonomy of the CBC, the court would not interfere with the broadcaster's journalistic integrity and programming independence. For essentially the same reasons, the Alberta Court of Appeal upheld the trial judgement. The applicant sought the authorization of the Supreme Court of Canada to abridge the time to appeal to that court. On October 4, 1993, the very day on which the English language debate was scheduled to be held, that request was denied.

The case of *Natural Law Party v. CBC* was a similar application, alleging in addition that the lack of equitable treatment for the Natural Law Party as a result of the exclusion from the debates of its leader, Neil Paterson, would result in irreparable harm to this party. The Federal Court (Trial Division) dismissed the application on the ground that the court did not have jurisdiction. It also added, however, that the CBC was acting in this instance as a broadcaster and not as an agent of the government in its participation in the broadcasters' consortium.

THIRD-PARTY ADVERTISING

Legislative schemes for dealing with political advertising initiated by persons other than political parties or candidates have been controversial for about a decade. In 1984, the validity of what was then section 70.1 of the *Canada Elections Act* was called into question and the provision was held to be unconstitutional. As part of Bill C-114, Parliament enacted a new limit on advertising expenses in 1993. In *Somerville v. Canada (Attorney General)*, the plaintiff argued that the newly implemented section 259.1 infringed sections 2(b) and 3 of the Charter because it abridged the freedom of expression of third parties.

The Crown based its defence on the argument that the right to vote is synonymous with the right to an informed vote and maintained that spending restrictions could not be shown to prevent voters from receiving sufficient information. On June 25, 1993, the court struck down subsections 259.1(1) and 259.2(2), holding that the spending limits were not sufficiently pressing to outweigh the Charter right of freedom of expression, even in the context of the comprehensive electoral financing scheme. This case is currently under appeal before the Court of Appeal of Alberta.

REIMBURSEMENT OF CANDIDATES' EXPENSES

Sections 241 and 242 of the *Canada Elections Act* direct that each candidate who received at least 15% of the votes cast in the electoral district where he or she was a candidate is entitled to have refunded 50% of the candidate's actual election expenses out of the Consolidated Revenue Fund. In the 1988 general election, the NDP candidate in the riding of Beauharnois-Salaberry, Quebec, obtained 11.89% of the votes cast. This situation gave rise to the case of *Barrette and Payette v. Attorney General of Canada*, which was decided by the Superior Court of Quebec on August 7, 1992.

The issue before the court was whether the 15% rule constitutes an infringement of sections 2(b) and 3 of the Charter. The court held that as the right to vote is of such overriding importance, the limitation formulated in sections 241 and 242 cannot be allowed to stand. It added that if the threshold were lower, the lack of proportionality in the scheme would be overcome, but it did not suggest an appropriate level for Parliament to adopt. The case is currently under appeal to the Quebec Court of Appeal.

In *Peluso v. Attorney General of Canada*, an action initiated in the Superior Court of Quebec on August 23,

1993, the issue for determination is the same. The plaintiffs were defeated candidates in three Quebec ridings in the general election of 1988.

INDICATION OF A CANDIDATE'S POLITICAL AFFILIATION

In the electoral district of Vancouver South, a candidate was nominated by the Liberal Party. Another individual who failed in his bid to be nominated by that party filed nomination papers to be a candidate in that riding as an "Independent Liberal". Upon being informed by the Chief Electoral Officer that such a designation could not be used in light of paragraph 81(1)(i) of the *Canada Elections Act*, he sued in the Supreme Court of British Columbia. In this case, *Mangat v. Attorney General of Canada*, the petitioner alleged that the "Independent Liberal" label best expresses his political philosophy, that the relevant provision of the Act prohibiting his using this designation constitutes a violation of his freedom of expression, and that it denies him an advantage enjoyed by candidates endorsed by registered parties. This matter has not yet been decided by the court.

LEADERSHIP OF A PARTY

On March 22, 1993, the officers of the Christian Heritage Party held a meeting at which they appointed a new interim leader, pending the holding of a leadership convention. The previous party leader obtained an order of the Supreme Court of British Columbia prohibiting the party or its senior officers from asserting that he was no longer party leader. The legality of the appointment of the interim leader is currently awaiting trial.

In the meantime, in accordance with section 26 of the *Canada Elections Act*, the party filed documents with the Registrar of Political Parties to have its registration amended, and the registration was amended. In *Cavilla v. Canada (Chief Electoral Officer)*, the former leader of the party sued in the Federal Court (Trial Division), claiming judicial review of the Chief Electoral Officer's interpretation of subsection 26(2) of the Act. He alleged that the provision should be so interpreted as to allow amendment of the register indicating a change of party leadership only with the consent of the outgoing leader. On September 21, 1993, the action was heard and dismissed with oral reasons from the bench, which have not yet been filed.

APPENDIX C

REPORT OF THE BROADCASTING ARBITRATOR

The role of the Broadcasting Arbitrator is set forth in sections 307–316 of the Canada Elections Act. Under section 307 of the Act, every broadcaster in Canada is required to make available for purchase by registered political parties six and one-half hours (390 minutes) of air time at the federal election. The Act provides that the allocation of time among the parties is to be made by agreement among them, or failing such agreement, by the decision of the Broadcasting Arbitrator.

This report discusses the activities of the Broadcasting Arbitrator for the 35th general election. Peter S. Grant was appointed to this post by the Chief Electoral Officer on June 19, 1992, following unanimous agreement by representatives of the four political parties then represented in the House of Commons. The appointment automatically terminates six months after the federal general election, which was held on October 25, 1993.

1992 ALLOCATION DECISION

In accordance with section 308 of the Act, I convened a meeting of all registered parties on September 3, 1992. This was attended by representatives of six registered parties; another two subsequently indicated their interest in obtaining time. There being no agreement among the parties, I issued a Request for Comments, which focused on four specific allocation proposals. Each of the eight parties provided comments, and following a full consideration I issued my allocation decision on December 31, 1992.

That decision departed significantly from the practice of my predecessors, who had largely applied the statutory factors set out in section 310 of the Act. The statutory factors give equal weight to the percentage of seats in the House of Commons and the percentage of the popular vote garnered by each of the registered parties in the 1988 general election, and half weight to the number of candidates endorsed by each of the registered parties as a proportion of all candidates so endorsed.

In my decision, I concluded that the pure application of the statutory factors was neither in the public interest nor fair to all the registered parties. I noted that on November 30, 1992, Moshansky J. had commented in *Reform Party of Canada v. Attorney*

*General of Canada** that “the allocation formula has a discriminatory effect which tends in my opinion to favour the existing parties at the expense of new or emerging parties”. I concluded that the statutory factors as applied to allocation unduly fettered the ability of emerging parties to purchase time to make a meaningful case to the Canadian public.

As a result, I allocated about two thirds of the time using the statutory factors. However, I used the discretion given to me under the Act to allocate the remaining one third equally among all the registered parties. This “hybrid” approach increased the time allotted to the smaller parties significantly while continuing to give predominant weight to the statutory factors. Although I was well aware that this was by no means a perfect solution, I believed that in the absence of other workable approaches, and given the problems with the alternatives considered, as discussed at some length in my decision, this was the best approach to take at that time.

Following the release of my allocation decision on December 31, 1992, I then canvassed the “new” parties, that is, those parties whose application had

* [1993] 3 W.W.R. 171. This decision was later stayed by the Alberta Court of Appeal on June 10, 1993, pending disposition of the appeal: [1993] 4 W.W.R. lxvii.

been “accepted for registration” by the Chief Electoral Officer but who could not be formally registered until they met the 50-candidate threshold in the next election. Six of the 10 new parties indicated that they wished to receive time from the 39-minute maximum allotment provided to such parties under section 311 of the Act. Applying the principles set out in the Act, I issued an order on February 25, 1993, determining that each of these six new parties was entitled to purchase six minutes of time on broadcasting stations across Canada. Unlike the situation in regard to the registered parties, the Act gives no discretion to the Broadcasting Arbitrator in regard to time for the new parties.

THE 1993 REVIEW

Under section 314 of the Act, I am required to convene a meeting in each calendar year to review the previous allocation or entitlement. I convened such a meeting on July 16, 1993; it was attended by representatives of eight registered parties and five new parties. In addition, two registered parties and two new parties that did not send representatives communicated to me their wish to receive an allocation.

There was no unanimity among the parties present as to how I should proceed. Following consideration of the views expressed at the meeting, therefore, I issued a decision on August 3, 1993, setting out a new allocation and entitlement for the 10 registered parties and seven new parties that had requested time. This allocation, which is set forth in Table C.1, effectively governed the situation for the federal general election held on October 25, 1993.

The revised allocation took into account subsection 314(2) of the Act, which required me to “roll back” the 426 minutes allocated by virtue of my previous orders to 390 minutes in total. In addition, the review meeting allowed any parties that had not previously requested time under the Act to do so.

The seven new parties shared equally in an allocation of 35 minutes, reflecting the 39-minute allotment provided to such parties by section 311 reduced by about 10% to take account of the proportionate roll-back required by subsection 314(2). The 10 registered parties shared the remaining 355 minutes. In allocating this amount, I used the same approach as that outlined in my allocation decision of December 31, 1992, i.e., allocating two thirds of the time by the statutory factors and allocating the remaining one third equally among all the registered parties.

In making my revised allocation decision, I also addressed a question raised at the meeting, namely, the consequences for a party if it failed to field at least 50 candidates in the upcoming election. I concluded that in such a case, all entitlement to paid or free time would lapse since a registered party would be deregistered by virtue of subsection 28(2) of the Act, and a new party’s application for registration would cease to be valid by virtue of subsection 31(4); in either case, the party’s entitlement to paid or free time would no longer apply. To clarify this matter, I incorporated a provision to this effect in my allocation order.

This issue was by no means an academic one. Of the 10 registered parties and seven new parties that were allocated time in my decision of August 3, 1993, two registered parties and three new parties failed to field 50 candidates by the deadline for nominations, and their time lapsed accordingly. (The names of the parties whose time lapsed are set out in Table C.1.)

THE 1993 GENERAL ELECTION

The writs for the 35th general election were issued on September 8, 1993. On September 9, 1993, I completed my guidelines under section 317 of the Act. They were sent to all broadcasters and political parties along with guidelines from the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission (CRTC) by September 14, 1993.

TABLE C.1

Allocation of broadcasting time to be made available by every broadcaster for purchase by political parties, 1993

Political party*	Number of minutes
Progressive Conservative Party of Canada	116
Liberal Party of Canada	78
New Democratic Party	55
Reform Party of Canada	17
Christian Heritage Party of Canada	16
Libertarian Party of Canada	16
The Green Party of Canada	15
Communist Party of Canada**	14
Confederation of Regions Western Party**	14
Party for the Commonwealth of Canada	14
Bloc Québécois	5
Canadian Party for Renewal**	5
Marxist-Leninist Party of Canada	5
National Party of Canada**	5
Nationalist Party of Quebec	5
Natural Law Party of Canada	5
Option Canada Party**	5
Total	390

* Full name of political parties as registered.

** The time allocated to these parties lapsed because they failed to field 50 candidates by the cutoff for nominations.

Source: Decision of Broadcasting Arbitrator, August 3, 1993.

The guidelines also set out the entitlement of all parties to free time on certain broadcast networks, applying the principles set out in section 316 of the Act. That section provides that each network that granted free time in the 1988 election was required to continue to offer the same total amount of time, with that time essentially shared pro rata among the parties on the basis of the allocation of paid time.

Under the Act, all parties receiving an allocation of paid time had to notify the stations and networks by September 18, 1993, of the times that they wished

to purchase within the 390-minute allocation. The networks and stations then had three days to respond.

My guidelines also addressed a number of other matters, including guidelines for booking advertisements, the requirement for the identification of the sponsor of political advertising, regulations affecting the content of political messages, the period within which such advertisements were allowed to be aired, the rule requiring that the lowest applicable rates be charged to political parties by broadcasters, and the rule prohibiting the release of election results before the local polls had closed.

Throughout the election period, I fielded numerous calls from broadcasters and parties seeking guidance on the interpretation of the Act and the application of my guidelines. I am pleased to say that it never became necessary to issue a binding arbitration order on the placement of time.

One issue that needed clarification was the fact that the rules in the Act concerning the allocation of paid time did not apply to political advertisements placed and paid for by local candidates. Provided that local candidates included the costs of such advertisements in their allowable election expenses, the Act allowed them to purchase additional time for broadcast advertising over and above the time allowed to be purchased by their party by virtue of my allocation decision.

The varying practices of broadcasters in requiring advance payments by parties before booking their orders also drew some attention. Parties represented by accredited advertising agencies were able in most cases to avoid this requirement. I took the view that so long as broadcasters applied the same credit policies to political parties that they applied to commercial accounts, and did not discriminate against parties in that respect, they would be in compliance with the Act.

I was also asked to review complaints from certain parties regarding rates charged to them by broadcasters. Under paragraph 321(a) of the Act, such rates

must not exceed the lowest rates charged for equal amounts of equivalent time made available to any other persons at any time within the same advertising period. There were two problems that made such complaints difficult to assess. First, in their approach to commercial advertisers, broadcasters increasingly apply a demand rate card, which continually changes to reflect changes in inventory and demand. The rates charged to political parties were generally set at the rates applicable for equivalent time at the commencement of the campaign. However, these rates could be higher than rates charged months earlier to commercial advertisers for similar time. A second problem was the fact that commercial advertisers are typically charged a blended rate reflecting buys in low-demand as well as high-demand time periods, including time periods before and after the campaign period. This made it virtually impossible to make comparisons as to equivalent time. In the end, I concluded that the practices did not warrant further action given the wording of the Act. However, I believe that it would be appropriate to clarify the wording of paragraph 321(a) so that the obligations of broadcasters would be expressed in terms that take into account current rate card practices.

SOME OBSERVATIONS ON THE ALLOCATION OF PAID TIME AND FREE TIME

In making this report, I would like to add some observations on the allocation of paid time and free time under the Act.

The allocation of paid time was undoubtedly far more controversial in this election than has been the case in the past. Dissatisfaction with the statutory formula was reflected in the report of the Royal Commission released in the spring of 1992 and was also contained in the trial judgement in the Reform Party case.

In the case of registered parties, subsection 310(4) of the Act stipulates that the Broadcasting Arbitrator has a discretion to vary the allocation if the application of the statutory factors is considered unfair or not in the public interest. I so concluded, and the smaller registered parties benefited from this discretion by receiving a significantly higher allocation, typically between 10 and 20 minutes.

The same could not be said for new parties, i.e., parties whose registration had been accepted at the time of my decision but that would not be registered until nominations closed. In that case, the Act gives no discretion as to how much time they would be allocated. Each of the new parties who sought time ended up being allocated only five minutes of paid time.

There were a number of factors that lessened the impact of this allocation on new parties. First, there were no limits set for the purchase of print media, other than the general rules limiting aggregate election expenses. Second, as noted above, individual candidates were free to purchase additional broadcast time. (Taking advantage of this, a number of individual candidates for particular parties did group together and make collective purchases of additional time.) Finally, a party could maximize the impact of the five minutes allowed to be purchased by buying five minutes on a greater number of stations serving a particular market. In that regard, amendments to the Act in 1991 added the satellite specialty services to the list of stations on which time could be purchased.

Notwithstanding these offsetting factors, however, I believe that the Act is unfair to new parties in limiting them to no more than five minutes of paid time on broadcast stations. The distinction between registered and new parties is no longer a valid one when it is realized that in either case, a failure to field 50 candidates by the close of nominations will lead to any allocated time for that party being lapsed.

Following the release of the Royal Commission report and the decision of the Alberta Trial Division in the Reform Party case, the House of Commons Special Committee on Electoral Reform released its fifth report in May 1993, proposing a number of changes in the broadcast provisions of the Act. However, these changes were not implemented before Parliament was dissolved.

In my view, just as it was unfair for the small registered parties to be limited to only five or six minutes of paid time, it was equally unfair for the new parties that managed to field 50 candidates to be so limited. However, while the Act allowed me the discretion to increase the time to a more reasonable amount for the smaller registered parties, it gave me no discretion whatever in allocating time for new parties.

To resolve this problem, I would recommend that the Act be amended. The Royal Commission report made recommendations in this area that are much more far-reaching. However, it may not be necessary to go this far. The present system could be materially improved by simply providing a base-line minimum of paid time for any party that manages to field 50 or more candidates in the general election. I would put that minimum at between 10 and 20 minutes per party, based on the considerations outlined in my December 31, 1992, decision. This minimum would apply to both new parties and registered parties, realizing that only the parties that actually reach the 50-candidate threshold in the then current election would qualify for that time. Alternatively, the discretion currently given to the Arbitrator under the Act could be extended to the allocation of time to new parties, allowing a similar result to be obtained if it was deemed to be in the public interest.

Once the minimum amounts are allocated, the remaining time could be allocated utilizing the statutory factors, i.e., seats won, votes obtained, and candi-

dates fielded in the last election. This approach would continue to give predominant weight to measures based on performance in the last election, but by providing a base-line minimum, it would ensure that each party has the minimum amount of time necessary for it to make a meaningful case to the public.

I turn now to a final point, which relates to the free-time obligations. These currently apply only to the conventional radio and television networks and essentially carry into law commitments that were initially made voluntarily by the networks. As the broadcasting system has become more diverse and the audience of the networks has become increasingly fragmented, it is more difficult to justify the exclusion of the non-network television stations across Canada from bearing equivalent free-time obligations. I should note that this is only a problem in regard to English language television, since all three of the commercial television services in the French language are licensed as "networks" (SRC, TVA, TQS) and provide the same amounts of free time.

The 1992 distribution of television viewing in Canada is shown in Table C.2. Of the services listed, the CBC and CTV networks are obligated to provide 214 minutes each of free time to the parties during the campaign; the SRC, TVA and TQS networks are obligated to provide 62 minutes each of free time. The other television services have no free-time obligations, even though their respective shares of viewing are just as significant.

In my view, if the system of free time is to be retained in its current form, it should apply not just to the conventional television networks but also to the independent television stations, given the significance of their viewing share and the fact that such stations frequently buy programming on a national rights basis and compete head to head with the networks. The term "network" is no longer a sufficient ground, in my view, for distinguishing between the

TABLE C.2**Television viewing in Canada, fall of 1992**

Broadcaster	Viewing share %
CBC	9.8
CTV	18.3
Canadian independent	16.4
SRC	6.3
TVA	8.4
TQS	3.7
Provincial services	1.8
Canadian specialty and pay	6.6
U.S. channels	22.3
VCR and other	6.4
Total	100.0

Note: Station groups include network-owned and -operated stations and network affiliates. U.S. channels include both conventional and specialty services.

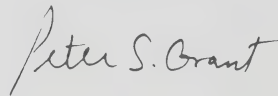
Source: BBM Sweep Surveys, All Persons 2+, Monday–Sunday, fall of 1992.

obligations of stations and station groups. However, I would not include the provincial educational television services in the free-time obligation.

The case for including the specialty services within the free-time obligation is not as strong, given the narrowness of their format and the relatively small viewing share they achieve. I would not therefore impose a free-time obligation on such services at this time. However, this is a matter that should be reviewed on a regular basis as new specialty services are added and the role of such services in the Canadian broadcasting system evolves.

ACKNOWLEDGEMENTS

I am pleased to express my thanks to the Chief Electoral Officer and his staff for their assistance to me in the discharge of my duties as Broadcasting Arbitrator. I also wish to express my thanks to the representatives of the political parties, the radio and television stations and networks, and the CRTC, with whom I dealt on election matters. Their cooperation and assistance made my job much easier and made it possible for me to deal with the concerns raised in a timely manner.


Peter S. Grant

APPENDIX D

ELECTION STATISTICS

TABLE D.1

Preliminary statistics concerning the number of electors on voters lists

Province or territory	Number of electors						
	On preliminary list	Added during revision	On official list ¹	Added at revision (%)	Added at polling day registration	Under Special Voting Rules ²	On final list ³
Newfoundland	394 838	8 678	403 516	2.15	11 034	5 085	419 635
Prince Edward Island	92 448	4 115	96 563	4.26	2 033	1 049	99 645
Nova Scotia	656 017	28 311	684 328	4.14	12 563	10 311	707 202
New Brunswick	524 130	23 931	548 061	4.37	8 882	5 185	562 128
Quebec	4 749 719	206 775	4 956 494	4.17	47 737	21 032	5 025 263
Ontario	6 696 061	424 959	7 121 020	5.97	111 889	33 188	7 266 097
Manitoba	737 487	36 056	773 543	4.66	14 455	3 376	791 374
Saskatchewan	662 413	27 704	690 117	4.01	10 938	3 193	704 248
Alberta	1 674 564	117 195	1 791 759	6.54	52 441	7 622	1 851 822
British Columbia	2 175 200	175 066	2 350 266	7.45	60 906	9 537	2 420 709
Northwest Territories	34 410	1 673	36 083	4.64	1 775	250	38 108
Yukon Territory	18 032	1 323	19 355	6.84	1 109	101	20 565
Total	18 415 319	1 055 786	19 471 105	5.42	335 762	99 929	19 906 796

¹ Includes electors who registered under *Special Voting Rules*: national and local only.

² Total registered incarcerated, international, and military electors.

³ Includes all electors who registered under the *Special Voting Rules*. Also includes electors who have died or moved since the referendum but whose names have not been revised off the list.

Note: Final statistics will appear in the poll-by-poll report, to be published pursuant to section 193 of the *Canada Elections Act*.

TABLE D.2

Preliminary statistics concerning the number of candidates eligible for reimbursements
(pursuant to section 241 of the *Canada Elections Act*)

Political affiliation	1993		1988	
	No. of candidates	%	No. of candidates	%
Abolitionist Party of Canada ¹	0 of 80		—	
Bloc Québécois ¹	73 of 75	97	—	
Canada Party ¹	0 of 56		—	
Christian Heritage Party of Canada	0 of 59		0 of 63	
Communist Party of Canada ²	—		0 of 52	
Confederation of Regions Western Party ²	—		0 of 51	
Liberal Party of Canada	285 of 295	97	264 of 294	89
Libertarian Party of Canada	0 of 52		0 of 88	
Marxist-Leninist Party of Canada ¹	0 of 51		—	
National Party of Canada ¹	0 of 171		—	
Natural Law Party of Canada ¹	0 of 231		—	
New Democratic Party	48 of 294	16	170 of 295	57
Parti Rhinocéros ²	—		0 of 74	
Party for the Commonwealth of Canada	0 of 59		0 of 59	
Progressive Conservative Party of Canada	146 of 295	49	293 of 295	99
Reform Party of Canada	158 of 207	76	11 of 72	15
Social Credit Party of Canada ²	—		0 of 9	
The Green Party of Canada	0 of 79		0 of 68	
Independent and no affiliation	4 of 151	3	1 of 154	1
Total	714 of 2 155	33	739 of 1 574	46

¹ Accepted for registration in 1993, and registered on September 27, 1993.

² De-registered on September 27, 1993.

TABLE D.3
Preliminary statistics respecting the number of votes cast

Province or territory	Voting at ordinary polling stations			Voting at advance polling stations	Voting under Special Voting Rules	Total valid votes	Rejected ballots	Total ballots cast	Percentage of electors who voted*
	Stationary	Mobile	Total						
Newfoundland	221 634	650	222 284	4 262	4 044	230 590	825	231 415	55.1
Prince Edward Island	67 047	403	67 450	2 849	1 923	72 517	753	73 270	73.5
Nova Scotia	421 203	1 872	423 075	20 318	10 001	453 575	4 219	457 794	64.7
New Brunswick	345 868	2 401	348 269	28 676	8 154	385 376	6 144	391 520	69.6
Quebec	3 537 396	10 014	3 547 410	158 838	38 063	3 748 185	128 906	3 877 091	77.1
Ontario	4 550 129	15 668	4 565 797	237 006	77 146	4 881 088	38 580	4 919 668	67.7
Manitoba	510 369	2 145	512 514	21 478	7 023	541 015	2 265	543 280	68.7
Saskatchewan	454 376	2 868	457 244	22 500	7 128	486 872	1 874	488 746	69.4
Alberta	1 126 210	7 689	1 133 899	50 619	19 493	1 205 829	3 028	1 208 857	65.3
British Columbia	1 512 907	9 034	1 521 941	80 924	28 963	1 634 441	8 604	1 643 045	67.9
Northwest Territories	22 617	17	22 634	584	555	23 773	189	23 962	63.0
Yukon Territory	13 017	45	13 062	619	645	14 326	44	14 370	69.9
Total	12 782 773	52 806	12 835 579	628 673	203 138	13 677 587	195 431	13 873 018	69.7

* Based on the number of electors on final list which includes electors who have died or moved since the referendum but whose names have not been revised off the list.

Note: Final statistics will appear in the poll-by-poll report, to be published pursuant to section 193 of the *Canada Elections Act*.

TABLE D.4
Preliminary voting results by political affiliation

Political affiliation*	Number of candidates	Number of votes obtained	Percentage of vote obtained in electoral districts where party had candidates	Percentage of national vote
Abolitionist Party of Canada	80	9 142	0.225	0.067
Bloc Québécois	75	1 847 758	47.645	13.509
Canada Party	56	7 512	0.300	0.055
Christian Heritage Party of Canada	59	30 382	1.066	0.222
Liberal Party of Canada	295	5 650 783	40.848	41.314
Libertarian Party of Canada	52	14 648	0.524	0.107
Marxist-Leninist Party of Canada	51	5 142	0.211	0.038
National Party of Canada	171	187 599	2.281	1.372
Natural Law Party of Canada	231	84 857	0.756	0.620
New Democratic Party	294	940 586	6.820	6.877
Party for the Commonwealth of Canada	59	7 334	0.228	0.054
Progressive Conservative Party of Canada	295	2 188 510	15.820	16.001
Reform Party of Canada	207	2 560 874	26.658	18.723
The Green Party of Canada	79	33 025	0.842	0.241
Independent	51	60 436	2.325	0.442
No affiliation	100	48 999	1.028	0.358
Total	2 155	13 677 587		100.000

* Full name of political parties as registered.

Note: Final statistics will appear in the poll-by-poll report, to be published pursuant to section 193 of the *Canada Elections Act*.

TABLE D.5**Registration status of political parties***

Previously registered parties that continue to be registered
Christian Heritage Party of Canada Liberal Party of Canada Libertarian Party of Canada New Democratic Party Party for the Commonwealth of Canada Progressive Conservative Party of Canada Reform Party of Canada The Green Party of Canada Total: 8
New parties that applied and were approved for registration
Abolitionist Party of Canada Bloc Québécois Canada Party Marxist-Leninist Party of Canada Natural Law Party of Canada National Party of Canada Total: 6
Parties that applied but failed to nominate at least 50 candidates to permit their registration
Canadian Economic Community Canadian Party for Renewal Freedom Party of Canada Option Canada Party Parti Nationaliste du Québec Reform of the Monetary Law Total: 6
Previously registered parties that were deregistered when they did not nominate at least 50 candidates
Parti Rhinocéros Social Credit Party of Canada The Communist Party of Canada The Confederation of Regions Western Party Total: 4

* Full name of political parties as registered.

TABLE D.6

Number of candidates by registered political party

Parties registered at the 35th general election*	Number of candidates
Progressive Conservative Party of Canada	295
Liberal Party of Canada	295
New Democratic Party	294
Natural Law Party of Canada	231
Reform Party of Canada	207
National Party of Canada	171
Abolitionist Party of Canada	80
The Green Party of Canada	79
Bloc Québécois	75
Christian Heritage Party of Canada	59
Party for the Commonwealth of Canada	59
Canada Party	56
Libertarian Party of Canada	52
Marxist-Leninist Party of Canada	51
Total**	2 004

* Full name of political parties as registered.

** Does not include independent candidates (51) or candidates with no political affiliation (100).

LIST OF MAJOR TOPICS

Page numbers are listed only for significant mentions of each topic.

Aboriginal Information Program.....	p. 53	International Services.....	ch. 9 pp. 108-112
Accessibility.....	pp. 6-7, 31, 38, 52-53	Judicial Recounts.....	pp. 76, 104
Administration and Human Resources.....	ch. 5	Legal Services.....	ch. 6 pp. 74-76
	pp. 60-64	Legislative Reform.....	ch. 1 pp. 4-11, 74-76,
Advance Polls.....	p. 101		App. A pp. 139-142
Advertising Program.....	pp. 49-50	Litigation.....	p. 76, App. B pp. 143-147
Broadcasting.....	pp. 101-102	Management Systems.....	pp. 18-19, 27, 61-62,
Broadcasting Arbitrator's Report.....	App. C		64, 66, 70
	pp. 149-154	Media Relations.....	pp. 50, 58
By-elections.....	p. 114	Mobile Polls.....	p. 35
Candidates and Political Parties.....	pp. 51-52,	Northwest Territories Elections.....	pp. 115-117
66-68, 94, 97-99, 103-104, 151, 156, 158-160		Official Languages.....	pp. 63-64
Commissioner of Canada Elections.....	pp. 77-79	Polling Day Registration.....	p. 43-44
Computer Systems.....	ch. 3 pp. 22-29, 45-46,	Polling Stations.....	pp. 35, 39, 102
61-62, 64, 66, 70, ch. 14 pp. 134-135		Public Enquiries Service ...	pp. 56-57, 68, 102-103
Continuous Register of Electors.....	p. 38, ch. 13	Public Information Program.....	ch. 4 pp. 48-58
	p. 130-132	Public Relations Program.....	pp. 50-56
ECAPLE/Automated Production		Publications.....	p. 58
of Lists of Electors.....	pp. 25-27, 37, 45	Redistribution of Electoral	
Election Financing.....	ch. 5 pp. 65-71	Boundaries.....	ch. 12 pp. 124-125
Election Operations.....	ch. 3 pp. 30-46	Returning Officers... ..	pp. 23-24, 32-34, 52, 68-69,
Election Planning.....	pp. 9-11, ch. 2 pp. 16-19		85, 104
Election Results.....	pp. 45-46, 58, 103-104, 157-158	Returning Officers	
Election Statistics. . .	pp. 35, 38-39, 41-42, 101-104,	Support Network.....	pp. 44-45, 69-70, 94, 104
	App. D pp. 155-160	Re-Use of Referendum Lists.....	pp. 35-38
Election Supplies.....	pp. 39-40	Revision.....	pp. 36-38, 94-97, 99
Electoral Maps.....	pp. 34-35, 120-121, 125	Special Voting Rules.....	pp. 40-43, 55-56,
Enumeration.....	pp. 36, 38, 95-96		93, 98-101
Ethnocultural Information Program.....	p. 54	Thirty-Fifth General Election.....	ch. 7-8
Geographic Information System.....	ch. 11		pp. 84-104
	pp. 120-121	Youth Information Program.....	pp. 54-55

LISTE DES PRINCIPAUX SUJETS TRAITÉS

Les pages sont indiquées seulement si le sujet est traité en profondeur.

Accessibilité.....	p. 7, 32, 39-40, 53, 55
Administration et ressources humaines.....	ch. 5,
.....	p. 65-69
Bureaux de scrutin.....	p. 36, 40, 100
Bureaux itinérants.....	p. 36
Bureaux spéciaux de scrutin.....	p. 105
Campagne de publicité.....	p. 51-52
Candidats et partis politiques.....	p. 54, 72-74,
.....	97-98, 101, 107-108, 157, 164, 166-168
Cartographie électorale.....	p. 35-36,
.....	124-125, 128-130
Commissaire aux élections fédérales.....	p. 81-84
Directeurs du scrutin.....	p. 23-24,
.....	33-35, 54, 74, 89, 108
ECAPLE (Automatisation de la production des listes électorales).....	p. 25-29, 38, 47
Elections dans les Territoires du Nord-Ouest.....	p. 119-121
Elections partielles.....	p. 118
Financement des élections.....	p. 70-76
Fournitures électorales.....	p. 40-41
Inscription le jour du scrutin.....	p. 45-46
Langues officielles.....	p. 67-68
Litiges.....	p. 80, 149-153 (annexe B)
Opérations.....	p. 31-48 (ch. 3)
Planification électorale.....	p. 10-12, 16-20
Programme de communications.....	p. 50-61
Programme de relations publiques.....	p. 52-58
Programme d'information pour les Autochtones.....	p. 55
Programme d'information pour les communautés ethnoculturelles... ..	p. 56-57
Programme d'information pour les jeunes....	p. 57
Publications.....	p. 59-60
Radiodiffusion.....	p. 105-106
Rapport de l'arbitre.....	p. 155-161 (annexe C)
Recensement.....	p. 36-38, 99-100
Recoupages judiciaires.....	p. 80, 108
Redécoupage des circonscriptions électorales.....	p. 128-130
Réforme législative.....	p. 4-12 (ch. 1),
.....	78-80, 143-147 (annexe A)
Registre permanent des électeurs.....	p. 39,
.....	134-136 (ch. 13)
Règles électorales spéciales.....	p. 41-45,
.....	53, 57-58, 97, 102-105
Relations avec les médias.....	p. 52, 60-61
Réseau de soutien des directeurs du scrutin.....	p. 46-47, 75, 98-99, 108
Résultats électoraux.....	p. 47-48,
.....	60-61, 107, 165-166
Réutilisation des listes du référendum.....	p. 37-39
Révision.....	p. 37-39, 98-101, 103
Service de renseignements.....	p. 58-59,
.....	72, 106-107
Services internationaux.....	p. 112-116 (ch. 9)
Services juridiques.....	p. 78-80 (ch. 6)
Statistiques électorales.....	p. 36, 39-42,
.....	105-108, 163-168 (annexe D)
Systèmes de gestion.....	p. 18-20, 28,
.....	65-66, 68-69, 75
Système d'informations géographiques.....	p. 124-125 (ch. 11)
Systèmes informatiques.....	p. 22-30, 47-48,
.....	65, 68, 71, 75-76, 138-139 (ch. 14)
Trente-cinquième élection générale.....	p. 88-108
.....	(ch. 7 et 8)

TABLERAU D.6

Nombre de candidats par parti politique enregistré

Partis enregistrés à la 35 ^e élection générale*	Nombre de candidats
Parti Progressiste-Conservateur du Canada	295
Parti libéral du Canada	295
Nouveau Parti Démocratique	294
Parti de la loi naturelle du Canada	231
Le Parti Réformiste du Canada	207
Parti National du Canada	171
Parti Abolitionniste du Canada	80
Le Parti Vert du Canada	79
Bloc Québécois	75
Parti de l'Héritage Chrétien du Canada	59
Parti pour la République du Canada	59
Canada Party	56
Parti Libéralien du Canada	52
Parti Marxiste-Léniniste du Canada	51
Total**	2 004

* Nom intégral des partis tel qu'enregistré.

** Ne comprend pas les candidats indépendants (51) ni les candidats sans appartenance politique (100).

TABLÉAU D.5
Situation des partis politiques en matière d'enregistrement*

Partis déjà enregistrés qui ont conservé leur enregistrement	
Total : 8	
Le Parti Réformiste du Canada	
Le Parti Vert du Canada	
Nouveau Parti Démocratique	
Parti de l'Héritage Chrétien du Canada	
Parti libéral du Canada	
Parti Libertarien du Canada	
Parti pour la République du Canada	
Parti Progressiste-Conservateur du Canada	
Nouveaux partis dont la demande d'enregistrement a été approuvée	
Total : 6	
Bloc Québécois	
Canada Party	
Parti Abolitionniste du Canada	
Parti de la loi naturelle du Canada	
Parti Marxiste-Léniniste du Canada	
Parti National du Canada	
Partis dont la demande d'enregistrement n'a pas été confirmée parce qu'ils n'ont pas présenté au moins 50 candidats	
Total : 6	
Freedom Party of Canada	
La communauté économique canadienne	
Parti canadien pour le renouveau	
Parti Nationaliste du Québec	
Parti Option Canada	
Réforme de la loi monétaire	
Partis déjà enregistrés qui ont été radiés, faute d'avoir présenté au moins 50 candidats	
Total : 4	
Confederation of Regions Western Party	
Parti Communiste du Canada	
Parti Crédit Social du Canada	
Parti Rhinocéros	

* Nom intégral des partis tel qu'enregistré.

TABLEAU D.4

Résultats préliminaires du scrutin par appartenance politique

Appartenance politique*	Nombre de candidats	Nombre de suffrages obtenus	Pourcentage du vote dans les circonscriptions où le parti présentait des candidats	Pourcentage du vote national
Bloc Québécois	75	1 847 758	47,645	13,509
Canada Party	56	7 512	0,300	0,055
Le Parti Réformiste du Canada	207	2 560 874	26,658	18,723
Le Parti Vert du Canada	79	33 025	0,842	0,241
Nouveau Parti Démocratique	294	940 586	6,820	6,877
Parti Abolitionniste du Canada	80	9 142	0,225	0,067
Parti de la loi naturelle du Canada	231	84 857	0,756	0,620
Parti de l'Héritage Chrétien du Canada	59	30 382	1,066	0,222
Parti libéral du Canada	295	5 650 783	40,848	41,314
Parti Libertarien du Canada	52	14 648	0,524	0,107
Parti Marxiste-Léniniste du Canada	51	5 142	0,211	0,038
Parti National du Canada	171	187 599	2,281	1,372
Parti pour la République du Canada	59	7 334	0,228	0,054
Parti Progressiste-Conservateur du Canada	295	2 188 510	15,820	16,001
Indépendant	51	60 436	2,325	0,442
Aucune appartenance	100	48 999	1,028	0,358
Total	2 155	13 677 587		100,000

* Nom intégral des partis tel qu'enregistré.

Note : Les statistiques définitives paraîtront dans les résultats officiels du scrutin qui seront publiés en application de l'article 193 de la Loi électorale du Canada.

TABLERAU D.3
Statistiques préliminaires concernant le nombre de bulletins déposés

Province ou territoire	Aux bureaux ordinaires de scrutin			Aux bureaux spéciaux de scrutin	Règles électorales spéciales	Total des bulletins valides	Bulletins rejetés	Total des bulletins déposés	Pourcentage des électeurs ayant voté*
	Fixes	Itinérants	Total						
Terre-Neuve	221 634	650	222 284	4 262	4 044	230 590	825	231 415	55,1
Île-du-Prince-Édouard	67 047	403	67 450	2 849	1 923	72 517	753	73 270	73,5
Nouvelle-Écosse	421 203	1 872	423 075	20 318	10 001	453 575	4 219	457 794	64,7
Nouveau-Brunswick	345 868	2 401	348 269	28 676	8 154	385 376	6 144	391 520	69,6
Québec	3 537 396	10 014	3 547 410	158 838	38 063	3 748 185	128 906	3 877 091	77,1
Ontario	4 550 129	15 668	4 565 797	237 006	77 146	4 881 08	38 580	4 919 668	67,7
Manitoba	510 369	2 145	512 514	21 478	7 023	541 015	2 265	543 280	68,7
Saskatchewan	454 376	2 868	457 244	22 500	7 128	486 872	1 874	488 746	69,4
Alberta	1 126 210	7 689	1 133 899	50 619	19 493	1 205 829	3 028	1 208 857	65,3
Colombie-Britannique	1 512 907	9 034	1 521 941	80 924	28 963	1 634 441	8 604	1 643 045	67,9
Territoires du Nord-Ouest	22 617	17	22 634	584	555	23 773	189	23 962	63,0
Territoire du Yukon	13 017	45	13 062	619	645	14 326	44	14 370	69,9
Total	12 782 773	52 806	12 835 579	628 673	203 138	13 677 587	195 431	13 873 018	69,7

* D'après le nombre d'électeurs figurant sur la liste finale, qui comprend les électeurs qui sont décédés ou qui ont déménagé depuis le référendum mais dont le nom n'a pas été rayé de la liste.

Note : Les statistiques définitives paraîtront dans les résultats officiels du scrutin qui seront publiés en application de l'article 193 de la *Loi électorale du Canada*.

TABEAU D.2

Statistiques préliminaires concernant le nombre de candidats ayant droit à un remboursement (conformément à l'article 241 de la Loi électorale du Canada)

Appartenance politique		1993		1988	
		Nombre de candidats	%	Nombre de candidats	%
Bloc Québécois ¹		73 sur 75	97	—	—
Canada Party ¹		0 sur 56	—	0 sur 51	15
Confederation of Regions Western Party ²		—	—	—	—
Le Parti Réformiste du Canada		158 sur 207	76	11 sur 72	15
Le Parti Vert du Canada		0 sur 79	—	0 sur 68	—
Nouveau Parti Démocratique		48 sur 294	16	170 sur 295	57
Parti Abolitionniste du Canada ¹		0 sur 80	—	—	—
Parti Communiste du Canada ²		—	—	0 sur 52	—
Parti Crédit Social du Canada ²		—	—	0 sur 9	—
Parti de la loi naturelle du Canada ¹		0 sur 231	—	—	—
Parti de l'Héritage Chrétien du Canada		0 sur 59	97	0 sur 63	89
Parti libéral du Canada		285 sur 295	—	264 sur 294	—
Parti Libertarien du Canada		0 sur 52	—	0 sur 88	—
Parti Marxiste-Léniniste du Canada ¹		0 sur 51	—	—	—
Parti National du Canada ¹		0 sur 171	—	—	—
Parti pour la République du Canada		0 sur 59	49	0 sur 59	—
Parti Progressiste-Conservateur du Canada		146 sur 295	—	293 sur 295	—
Parti Rhinocéros ²		—	3	0 sur 74	1
Indépendant ou aucune appartenance		4 sur 151	33	1 sur 154	46
Total		714 sur 2 155	—	739 sur 1 574	—

¹ Demande d'enregistrement reçue en 1993 et confirmée le 27 septembre 1993.

² Radie du registre des partis le 27 septembre 1993.

STATISTIQUES ÉLECTORALES

ANNEXE D

TABLEAU D.1

Statistiques préliminaires concernant le nombre d'électeurs sur les listes électorales

Nombre d'électeurs							Province ou territoire
Figurant sur la liste finale ³	Règles électorales ²	Inscrits le jour du scrutin	Inscrits lors de la révision (%)	Figurant sur la liste officielle ¹	Inscrits durant la révision	Figurant sur la liste préliminaire	
419 635	5 085	11 034	2,15	403 516	8 678	394 838	Terre-Neuve
99 645	1 049	2 033	4,26	96 563	4 115	92 448	Ile-du-Prince-Édouard
707 202	10 311	12 563	4,14	684 328	28 311	656 017	Nouvelle-Écosse
562 128	5 185	8 882	4,37	548 061	23 931	524 130	Nouveau-Brunswick
5 025 263	21 032	47 737	4,17	4 956 494	206 775	4 749 719	Québec
7 266 097	33 188	111 889	5,97	7 121 020	424 959	6 696 061	Ontario
791 374	3 376	14 455	4,66	773 543	36 056	737 487	Manitoba
704 248	3 193	10 938	4,01	690 117	27 704	662 413	Saskatchewan
1 851 822	7 622	52 441	6,54	1 791 759	117 195	1 674 564	Alberta
2 420 709	9 537	60 906	7,45	2 350 266	175 066	2 175 200	Colombie-Britannique
							Territoires du Nord-Ouest
38 108	250	1 775	4,64	36 083	1 673	34 410	Territoire du Yukon
19 906 796	99 929	335 762	5,42	19 471 105	1 055 786	18 415 319	Total

¹ Comprend les électeurs qui se sont inscrits selon les *Règles électorales spéciales* à l'échelle nationale et locale seulement.

² Total des détenus, militaires et électeurs établis à l'étranger qui sont inscrits.

³ Comprend tous les électeurs qui sont inscrits selon les *Règles électorales spéciales*. Comprend aussi les électeurs qui sont décédés ou qui ont déménagé depuis le référendum mais dont le nom n'a pas été rayé de la liste.

Note : Les statistiques définitives paraîtront dans les résultats officiels du scrutin qui seront publiés en application de l'article 193 de la *Loi électorale* du Canada.

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier le directeur général des élections et son personnel, qui m'ont aidé à m'acquitter de mes responsabilités d'arbitre en matière de radiodiffusion. J'adresse aussi mes remerciements aux représentants des partis politiques, des stations et réseaux de radio et de télévision ainsi que du CRTC, avec qui j'ai traité dans le cadre de mes fonctions d'arbitre. Leur coopération et leur aide m'ont grandement facilité la tâche et m'ont permis de régler sans retard les diverses questions dont j'ai été saisi.

Peter S. Grant

Peter S. Grant

TABLEAU C.2
Auditoire de la télévision au Canada, automne 1992

Part de l'auditoire (%)	Radiodiffuseur
9,8	CBC
18,3	CTV
16,4	Stations canadiennes indépendantes
6,3	SRC
8,4	TVA
3,7	TQS
1,8	Services provinciaux
6,6	Chânes canadiennes spécialisées et payantes
22,3	Chânes américaines
6,4	Magnétoscope et autres
100,0	Total

Note : Les groupes de stations comprennent les stations possédées et exploitées par des réseaux et les stations affiliées aux réseaux. Les chaînes américaines comprennent les chaînes traditionnelles et les chaînes spécialisées.

SOURCE : Sondages BBM, toutes personnes 2+, lundi-dimanche, automne 1992.

dit, je ne pense pas qu'il faille imposer aux chaînes provinciales de télévision éducative l'obligation de donner du temps d'émission gratuit.

L'idée d'obliger les chaînes spécialisées à donner du temps d'émission gratuit est moins justifiable, étant donné le caractère limité de ces services et la part relativement restreinte de leur auditoire. Pour le moment, je ne vois donc pas la nécessité de les obliger à donner du temps d'émission gratuit aux partis politiques. En revanche, cette question devrait être réexaminée à intervalles réguliers, car de nouvelles chaînes spécialisées continuent d'apparaître et leur rôle au sein du système de radiodiffusion canadien continue d'évoluer.

J'aborde maintenant une dernière question, concernant l'obligation de donner du temps d'émission gratuit. Cette obligation s'applique seulement aux réseaux traditionnels de radio et de télévision, et reproduit essentiellement dans la Loi des engagements volontaire. Cela dit, le système de radiodiffusion est aujourd'hui beaucoup plus diversifié et l'auditoire de plus en plus fragmenté, de sorte qu'il est plus difficile de justifier que les stations de télévision du Canada non reliées à un réseau ne soient pas assujetties à l'obligation équivalente de donner du temps d'émission gratuit. Il convient de préciser que cela ne fait problème que pour la télévision de langue anglaise puisque les trois services de télévision commerciaux de langue française ont des permis de « réseau » (SRC, TVA et TQS) et fournissent donc les mêmes quantités de temps d'émission gratuit.

On trouvera au tableau C.2 la répartition de l'auditoire de la télévision au Canada en 1992. Les réseaux CBC et CTV sont obligés de fournir 214 minutes chacun de temps d'émission gratuit aux partis durant la campagne électorale, et les réseaux SRC, TVA et TQS, 62 minutes chacun. Quant aux autres services de télévision mentionnés, ils n'ont aucune obligation à cet égard, même si leurs parts respectives de l'auditoire sont aussi importantes.

À mon sens, si l'on veut garder sous sa forme actuelle le système de temps d'émission gratuit, il faudrait l'appliquer non seulement aux réseaux de télévision traditionnels mais aussi aux stations de télévision indépendantes, étant donné leur part de l'auditoire et le fait qu'elles achètent fréquemment des émissions en vue d'une diffusion nationale, ce qui les met en concurrence directe avec les réseaux. La notion de « réseau » ne m'apparaît plus suffisante aujourd'hui pour faire la distinction entre les obligations des stations et celles des groupes de stations. Cela

À mon sens, s'il était injuste que les petits partis enregistrés soient limités à seulement cinq ou six minutes de temps d'émission payant, il l'était tout autant que les nouveaux partis ayant réussi à présenter 50 candidats se voient imposer la même limite. Certes, la Loi me donnait la latitude requise pour accorder une portion de temps d'émission plus raisonnable aux petits partis enregistrés, mais elle ne m'en donnait aucune vis-à-vis des nouveaux partis. Pour résoudre ce problème, je recommande que la Loi soit modifiée. La Commission royale a formulé des recommandations qui vont beaucoup plus loin, mais il n'est peut-être pas nécessaire d'aller jusque-là. En effet, on pourrait améliorer sensiblement le système actuel en garantissant simplement une période minimum de temps d'émission payant à tout parti réussissant à présenter au moins 50 candidats à l'élection générale. À mes yeux, ce minimum devrait se situer entre 10 et 20 minutes par parti, eu égard aux facteurs exposés dans ma décision du 31 décembre 1992. Ce minimum s'appliquerait à la fois aux nouveaux partis et aux partis enregistrés, étant bien entendu que seuls les partis atteignant effectivement le seuil de 50 candidats y seraient admissibles. Une autre solution consisterait à étendre les pouvoirs de l'arbitre de façon à lui permettre d'attribuer plus de temps d'émission aux nouveaux partis, ce qui produirait un résultat semblable si cela était jugé conforme à l'intérêt public. Une fois les périodes minimums attribuées, le temps d'émission restant pourrait être réparti en fonction des critères de la Loi, c'est-à-dire le nombre de sièges, le nombre de votes obtenus et le nombre de candidats présentés à la dernière élection. Cette formule continuerait d'accorder une importance prédominante aux critères fondés sur la performance à l'élection précédente, mais l'établissement d'un seuil garantirait au moins à chaque parti le minimum de temps nécessaire pour exposer sérieusement ses positions au public.

Chacun des nouveaux partis ayant demandé du temps d'émission n'a donc obtenu que cinq minutes de temps payant. Plusieurs facteurs ont atténué l'incidence de cette répartition sur les nouveaux partis. D'abord, aucune limite n'était imposée à la diffusion de messages payants dans la presse écrite, sauf la limite générale applicable à l'ensemble des dépenses d'élection. Ensuite, comme je l'ai déjà indiqué, les candidats eux-mêmes étaient libres d'acheter du temps d'émission supplémentaire s'ils le voulaient. (Des candidats de certains partis se sont d'ailleurs regroupés pour effectuer des achats collectifs de temps supplémentaire.) Enfin, un parti pouvait obtenir le maximum d'impact avec les cinq minutes qui lui étaient accordées en achetant cinq minutes sur un plus grand nombre de stations desservant un marché donné. À cet égard, les modifications apportées à la Loi en 1991 permettaient dorénavant d'acheter du temps d'émission sur les chaînes spécialisées diffusées par satellite. Malgré ces facteurs, j'estime néanmoins qu'il est injuste de ne pas octroyer aux nouveaux partis plus de cinq minutes de temps d'émission payant sur les stations de radiodiffusion. La distinction que la Loi établit à cet égard entre les partis enregistrés et les nouveaux partis n'est plus valide quand on constate que, dans les deux cas, le fait de ne pas présenter 50 candidats et candidates à la clôture des mises en candidature entraîne la perte du temps d'émission attribué. À la suite de la publication du rapport de la Commission royale et de la décision de la Division de première instance de l'Alberta dans l'affaire du Parti réformiste, le Comité spécial de la Chambre des communes sur la réforme électorale a proposé dans son cinquième rapport, de mai 1993, plusieurs modifications aux dispositions de la Loi en matière de radiodiffusion. Ces modifications n'ont cependant pas été adoptées avant la fin de la législature.

et payées par des candidats locaux. Dans la mesure où ceux-ci comptabilisaient le coût de ces messages dans leurs dépenses électorales autorisées, il leur était permis d'acheter du temps d'émission supplémentaire par rapport à celui que leur parti était autorisé à acheter par suite de ma décision de répartition.

La pratique de certains radiodiffuseurs d'exiger que les partis politiques payent leur temps d'émission à l'avance a également suscité des discussions. Dans la plupart des cas, les partis représentés par des agences publicitaires reconnues ont pu contourner cette exigence. J'ai estimé que les radiodiffuseurs ne commettaient aucune infraction si les politiques de crédit qu'ils appliquaient aux partis étaient les mêmes que pour les clients commerciaux et qu'ils n'exerçaient aucune discrimination contre les partis à ce sujet.

J'ai aussi été saisi de plaintes de partis quant aux tarifs des radiodiffuseurs. En vertu de l'alinéa 32.1 a) de la Loi, ces tarifs ne peuvent être supérieurs aux tarifs les plus bas exigés pour des périodes égales de temps d'émission équivalentes mises à la disposition d'autres personnes à n'importe quel moment pendant la même période publicitaire. Les plaintes formulées à ce sujet ont été difficiles à résoudre pour deux raisons. Premièrement, pour les annonceurs commerciaux, les radiodiffuseurs appliquent de plus en plus un barème axé sur la demande, de sorte que les tarifs changent continuellement en fonction de l'évolution de l'inventaire et de la demande. En règle générale, les tarifs exigés des partis politiques étaient ceux en vigueur pour des périodes équivalentes au début de la campagne, mais il arrivait qu'ils soient supérieurs à ceux exigés des mois plus tôt des annonceurs commerciaux pour des périodes semblables. Deuxièmement, les tarifs appliqués aux annonceurs commerciaux sont généralement des tarifs mixtes, combinant du

REMARQUES SUR LA RÉPARTITION DU TEMPS PAYANT ET DU TEMPS GRATUIT

temps d'émission acheté en période de faible demande et en période de demande élevée, et comprennent des périodes avant et après la campagne électorale. De ce fait, toute comparaison était pratiquement impossible. J'ai finalement conclu que les pratiques ayant fait l'objet de plaintes ne justifiaient aucune autre mesure de ma part, étant donné le libellé de la Loi. Je crois cependant qu'il convient d'être précis sur l'alinéa 32.1 a) pour tenir compte des pratiques tarifaires actuelles.

J'aimerais conclure ce rapport en formulant quelques remarques sur la répartition du temps d'émission payant et gratuit prévue par la Loi. L'incontestablement, la répartition du temps d'émission payant a suscité beaucoup plus de controverse pendant cette élection que par le passé. La formule prévue par la Loi a été critiquée dans le rapport de la Commission royale au printemps de 1992, et l'a été à nouveau dans le jugement rendu dans l'affaire concernant le Parti réformiste.

Pour ce qui est des partis enregistrés, le paragraphe 310(4) de la Loi précise que l'arbitre peut modifier la répartition s'il considère que l'application des critères de la Loi produit un résultat injuste ou contraire à l'intérêt public. C'est ce que j'ai conclu dans le cas présent, et les petits partis enregistrés ont bénéficié de cette latitude puisqu'ils ont reçu une portion de temps d'émission sensiblement plus élevée, en règle générale entre 10 et 20 minutes. On ne peut en dire autant des nouveaux partis, c'est-à-dire de ceux dont la demande d'enregistrement avait été acceptée au moment de ma décision mais dont l'enregistrement ne serait pas effectif avant la clôture des mises en candidature. Dans leur cas, la Loi n'accorde aucune latitude à l'arbitre quant à la période de temps d'émission qu'il peut

du Conseil de la radiodiffusion et des télécommuni-
cations canadiennes (CRTC).
Les lignes directrices indiquaient également la
portion de temps d'émission gratuit à laquelle
auraient droit tous les partis sur certains réseaux,
conformément aux principes énoncés à l'article 316
de la Loi. En vertu de cet article, chaque réseau
ayant accordé du temps d'émission gratuit à l'élec-
tion de 1988 était tenu de continuer à offrir la
même quantité de temps gratuit, répartie entre les
partis essentiellement selon les mêmes proportions
que le temps d'émission payant.

En vertu de la Loi, tous les partis ayant reçu du
temps d'émission payant devaient indiquer aux sta-
tions et aux réseaux, au plus tard le 18 septembre
1993, quelles périodes ils souhaitaient acheter à
l'intérieur du total de 390 minutes. Les réseaux et
stations avaient trois jours pour leur répondre.

Les lignes directrices portaient également sur
plusieurs autres questions, notamment les principes
de réservation du temps d'émission publicitaire,
l'obligation d'identifier le commanditaire de la publi-
cité politique, la réglementation sur la teneur des
messages politiques, la période durant laquelle ces
messages pouvaient être diffusés, la règle voulant
que les radiodiffuseurs appliquent aux partis leurs
tarifs les plus bas pour des cas semblables, et la règle
interdisant la divulgation de résultats électoraux
avant la fermeture des bureaux de vote locaux.

Tout au long de la période électorale, j'ai reçu de
nombreux appels de radiodiffuseurs et de partis
demandant des précisions sur l'interprétation de la
Loi et l'application de mes lignes directrices. Je suis
heureux de dire qu'il ne m'a jamais été nécessaire
d'imposer une décision exécutoire sur les périodes
de diffusion des messages politiques.

L'une des questions qu'il m'a fallu éclaircir con-
cernait le fait que les règles établies dans la Loi en
matière de répartition du temps d'émission payant
ne s'appliquaient pas aux publicités politiques diffusées

TABLEAU C.1
Répartition du temps d'émission que tout radio-
diffuseur doit libérer pour achat par les partis
politiques, 1993

Parti politique*	Nombre de minutes
Parti Progressiste-Conservateur du Canada	116
Parti libéral du Canada	78
Nouveau Parti Démocratique	55
Le Parti Réformiste du Canada	17
Parti de l'Héritage Chrétien du Canada	16
Parti Libertarien du Canada	16
Le Parti Vert du Canada	15
Parti Communiste du Canada**	14
Confédération of Regions Western Party**	14
Parti pour la République du Canada	14
Bloc Québécois	5
Parti canadien pour le renouveau**	5
Parti de la loi naturelle du Canada	5
Parti Marxiste-Léniniste du Canada	5
Parti National du Canada	5
Parti Nationaliste du Québec**	5
Parti Option Canada	5
Total	390

* Nom intégral des partis tel qu'enregistré.
** Ces partis ont perdu le temps d'émission qui leur avait été attribué
parce qu'ils n'avaient pas présenté 50 candidats à la clôture des
mises en candidature.

Source : Décision de l'arbitre en matière de radiodiffusion, 3 août 1993.

dans les délais prescrits, ce qui leur a fait perdre
leur droit à du temps d'émission. (On trouvera les
noms de ces partis à la note au tableau C.1.)

L'ELECTION GÉNÉRALE DE 1993

Les brefs de la 35^e élection générale ont été émis
le 8 septembre 1993. Le lendemain, j'achevais la
rédaction des lignes directrices que je dois produire
en vertu de l'article 317 de la Loi. Entre le 9 et le
14 septembre, elles ont été envoyées à tous les radio-
diffuseurs et partis politiques, avec les lignes directrices

n'était certes pas parfaite, l'estime néanmoins qu'elle était la meilleure en l'absence d'autres avenues réalistes, et considérant les options envisageables, qui sont traitées en détail dans ma décision.

Après la publication de ma décision, le 31 décembre 1992, j'ai interrogé les « nouveaux » partis, c'est-à-dire ceux dont la demande d'enregistrement avait été acceptée par le directeur général des élections sous réserve qu'ils atteignent le seuil de 50 can-didats officiels à la prochaine élection. Six des 10 nou-veaux partis m'ont informé qu'ils souhaitaient obtenir du temps d'émission sur le maximum de 39 minutes prévu pour de tels partis en vertu de l'arti-cle 311 de la loi. En appliquant les principes fixés par la loi, j'ai émis le 25 février 1993 une ordon-nance établissant que chacun de ces six nouveaux partis aurait le droit d'acheter six minutes d'antenne sur les stations de radiodiffusion du Canada. Contraire-ment aux dispositions touchant les partis enregis-trés, l'arbitre ne jouit d'aucune latitude en ce qui con-cerne le temps attribué aux nouveaux partis.

LA RÉVISION DE 1993

En vertu de l'article 314 de la Loi, je suis tenu d'orga-niser une réunion au cours de chaque année civile pour revoir la précédente répartition du temps d'émission. J'ai convoqué une telle réunion le 16 juil-let 1993, les représentants de huit partis enregistrés et de cinq nouveaux partis étaient présents. En outre, deux partis enregistrés et deux nouveaux partis qui n'avaient pas envoyé de représentants m'ont fait savoir qu'ils désiraient obtenir du temps d'émission. Les partis présents n'ont pu faire l'unanimité sur la manière dont je devais procéder. Après avoir examiné les opinions exprimées à la réunion, j'ai rendu ma décision le 3 août 1993 en procédant à une nouvelle répartition pour les 10 partis enregis-trés et les sept nouveaux partis qui avaient présenté une demande. Cette répartition, exposée au tableau

C.1, est celle qui était en vigueur pour l'élection générale du 25 octobre 1993.

La répartition révisée tenait compte du para-graphe 314(2) de la Loi, qui m'obligeait à ramener à un total de 390 minutes les 426 minutes attribuées en vertu de mes décisions antérieures. Il convient de noter, par ailleurs, que la réunion de révision a donné l'occasion à tous les partis qui n'avaient jamais demandé de temps d'émission en vertu de la Loi de le faire.

Les sept nouveaux partis ont partagé à égalité un total de 35 minutes, ce qui correspondait aux 39 minutes qui leur étaient attribuées en vertu de l'article 311 moins environ 10 % pour tenir compte de la réduction proportionnelle exigée par le para-graphe 314(2). Les 10 partis enregistrés ont partagé les 355 minutes restantes. Pour établir cette répartition, j'ai adopté la même démarche que dans ma décision du 31 décembre 1992, c'est-à-dire que j'ai accordé les deux tiers du temps en fonction des critères de la Loi et j'ai attribué le tiers restant à égalité entre tous les partis enregistrés.

En publiant ma décision de répartition révisée, j'ai aussi abordé une question qui avait été soulevée à la réunion, c'est-à-dire les conséquences pour un parti de ne pas présenter au moins 50 candidats ou candidates à la prochaine élection. Ma conclusion a été qu'un tel parti perdrait tout droit à du temps d'émission payant ou gratuit parce qu'il serait radié en vertu du paragraphe 28(2) de la Loi, s'il s'agis-sait d'un parti enregistré, ou que sa demande d'enre-gistrement serait invalidée en vertu du paragraphe 31(4), s'il s'agissait d'un nouveau parti. Afin d'éviter toute ambiguïté, j'ai précisé ce point dans mon ordonnance de répartition.

Cette question n'avait rien de théorique. Sur les 10 partis enregistrés et les sept nouveaux partis qui avaient obtenu du temps d'émission dans ma déci-sion du 3 août 1993, deux des premiers et trois des deuxièmes n'ont pas réussi à présenter 50 candidats

RAPPORT DE L'ARBITRE EN MATIÈRE DE RADIODIFFUSION

Le rôle de l'arbitre en matière de radiodiffusion est défini aux articles 307 à 316 de la Loi électorale du Canada. En vertu de l'article 307, chaque radiodiffuseur du Canada doit libérer, pour achat par les partis politiques enregistrés, six heures et demie (390 minutes) de temps d'émission pendant une élection fédérale. Selon la Loi, le temps d'émission doit être réparti entre les partis avec leur accord unanime ou, à défaut d'accord, sur décision de l'arbitre.

Ce rapport est consacré aux activités de l'arbitre en matière de radiodiffusion lors de la 35^e élection générale fédérale. Le directeur général des élections a confié ce poste à M. Peter S. Grant le 19 juin 1992, avec l'accord unanime des représentants des quatre partis politiques alors représentés à la Chambre des communes. Le mandat de l'arbitre prend fin automatiquement six mois après l'élection générale, laquelle s'est tenue le 25 octobre 1993.

LA RÉPARTITION DE 1992

Conformément à l'article 308 de la Loi, j'ai convoqué tous les partis enregistrés à une réunion le 3 septembre 1992. Les représentants de six partis enregistrés y ont participé; deux autres partis ont indiqué par la suite qu'ils souhaitaient obtenir du temps d'émission. Comme les partis ne sont pas parvenus à s'entendre, j'ai publié un appel de commentaires sur quatre propositions spécifiques de répartition. Chacun des huit partis m'a adressé ses commentaires. Après avoir attentivement examiné ces derniers, j'ai rendu ma décision de répartition le 31 décembre 1992.

Cette décision s'éloignait sensiblement de celles prises par mes prédécesseurs, qui avaient dans l'ensemble appliqué les critères énoncés à l'article 310 de la Loi. Selon ces critères, l'arbitre accorde plein coefficient au pourcentage de sièges à la Chambre des communes et au pourcentage des votes recueillis par chacun des partis enregistrés à l'élection générale de 1988, et demi-coefficient au nombre de candidats et candidates parrainés par chaque parti enregistré en pourcentage du nombre total de candidats ainsi parrainés.

Dans ma décision, j'ai conclu que l'application pure et simple des critères énoncés dans la Loi ne

serait pas conforme à l'intérêt public et ne serait pas équitable envers tous les partis enregistrés. J'ai rap-pelé également que le juge Moschansky avait déclaré le 30 novembre 1992, dans l'affaire *Parti réfor-miste du Canada c. Procureur général du Canada*, qu'à son avis la formule de répartition avait un effet discriminatoire qui tendait à favoriser les partis existants aux dépens des partis nouveaux ou nais-sants. J'ai conclu que l'application rigoureuse des critères de la Loi entraînerait de manière indue l'ap-titude des partis naissants à acheter le temps d'émis-sion nécessaire pour faire valoir leurs positions de manière significative.

En conséquence, j'ai réparti environ les deux tiers du temps d'émission au moyen des critères énoncés dans la Loi et, en vertu des pouvoirs discrétionnaires dont je suis investi par la Loi, j'ai réparti à égalité le tiers restant entre tous les partis enregistrés. Cette for-mule « hybride » a permis d'accroître sensiblement le temps d'émission attribué aux petits partis, tout en continuant d'accorder une importance prédominante aux critères de la Loi. Conscient que cette solution

* [1993] 3 W.W.R. 171. Cette décision a été suspendue par la Cour d'appel de l'Alberta le 10 juin 1993, en attendant la résolution de l'appel : [1993] 4 W.W.R. lxvii.

parrainés par des partis enregistrés. Cette affaire n'a pas encore été jugée.

DÉSIGNATION D'UN CHEF DE PARTI

Le 22 mars 1993, les dirigeants du Parti de l'Héritage Chrétien ont tenu une réunion au cours de laquelle ils ont nommé un chef provisoire à la tête de leur parti en attendant la tenue d'un congrès de direction. Le précédent titulaire du poste a obtenu de la Cour suprême de la Colombie-Britannique une ordonnance interdisant au parti ou à ses dirigeants d'affirmer qu'il n'était plus le chef. La légalité de la nomination du chef provisoire est actuellement en instance de jugement.

Par ailleurs, conformément à l'article 26 de la *Loi électorale du Canada*, le parti a déposé des documents devant le registraire des partis politiques pour faire modifier son enregistrement, ce qui lui a été accordé. Dans *Cavilla c. Directeur général des élections du Canada*, l'ancien chef du parti a réclamé devant la Cour fédérale (Division de première instance) une révision judiciaire de l'interprétation que le directeur général des élections avait donnée du paragraphe 26(2) de la Loi. Il soutenait qu'il fallait comprendre, d'après cette disposition, que l'inscription d'un nouveau chef sur le registre ne pouvait se faire sans le consentement du chef sortant. La Cour a entendu l'affaire le 21 septembre 1993 et l'a rejetée dans un jugement oral qui n'a pas encore été publié.

limite imposée par les articles 241 et 242 est inacceptable. Elle a ajouté que le problème du manque de proportionnalité du dispositif législatif serait résolu si le seuil était abaissé, mais sans indiquer au législateur quel serait le seuil acceptable. L'affaire est actuellement devant la Cour d'appel du Québec.

Dans l'affaire *Peluso c. Procureur général du Canada*, intentée devant la Cour supérieure du Québec le 23 août 1993, la question de fond est la même. Les demandeurs sont ici des candidats de trois circonscriptions du Québec qui ont été défaits à l'élection générale de 1988.

INDICATION DE L'AFFILIATION POLITIQUE

D'UN CANDIDAT

Dans la circonscription de Vancouver-Sud, une personne qui n'avait pas réussi à obtenir l'investiture du Parti libéral a présenté sa candidature sous l'étiquette « libéral indépendant ». Informé par le directeur général des élections que cette étiquette ne pouvait être utilisée, eu égard à l'alinéa 81(1) de la *Loi électorale du Canada*, ce candidat a intenté une poursuite devant la Cour suprême de la Colombie-Britannique. Dans cette affaire, *Mangat c. Procureur général du Canada*, le plaignant affirme que l'étiquette « libéral indépendant » est celle qui exprime le mieux sa philosophie politique et que la disposition de la Loi qui l'empêche d'utiliser cette étiquette porte atteinte à sa liberté d'expression et le prive d'un avantage dont jouissent les candidats

Dans *Parti national* c. *Société Radio-Canada*, le chef de ce parti, M. Mel Hurrig, a réclamé le droit de participer aux débats télévisés. Le plaignant soutient essentiellement que l'un des devoirs de la Société Radio-Canada (SRC), en vertu de l'article 3 de la *Loi sur la radiodiffusion*, est de renforcer le tissu politique du Canada. Considérant ce devoir, il faisait valoir que l'exclusion de M. Hurrig contrevenait aux articles 2 et 15 de la Charte. La Cour du Banc de la Reine de l'Alberta a rejeté la poursuite en affirmant que la Charte sert à protéger l'individu contre le pouvoir coercitif de l'État, mais que la SRC n'est pas une entité gouvernementale. Etant donné le dispositif législatif garantissant l'autonomie de la SRC, la Cour ne voulait aucunement s'ingérer dans des questions touchant l'intégrité journalistique du radiodiffuseur ou son indépendance en matière de programmation. Pour des raisons essentiellement semblables, la Cour d'appel de l'Alberta a confirmé le jugement de première instance. Le plaignant a donc demandé à la Cour suprême d'accepter une procédure accélérée pour lui permettre de se porter en appel devant elle. Le 4 octobre 1993, le jour même où devait se tenir le débat en langue anglaise, la demande a été refusée.

L'affaire *Parti de la loi naturelle* c. *Société Radio-Canada* était semblable, le parti affirmant en outre que l'exclusion de son chef, Neil Paterson, des débats causerait un tort irréparable au parti. La Cour fédérale (Section de première instance) a rejeté la demande en invoquant le fait qu'elle n'avait pas compétence en la matière. Elle a cependant ajouté que la SRC agissait dans ce cas comme radiodiffuseur et non comme agent du gouvernement par sa participation au regroupement de radiodiffuseurs.

Les mesures législatives concernant la publicité politique effectuée par des entités autres que les partis politiques ou les candidats suscitent des controverses

PUBLICITÉ DES TIERS

La question dont la Cour était saisie était de savoir si la règle des 15 % contrevenait à l'alinéa 2b) et à l'article 3 de la Charte. La Cour a jugé que le droit de vote est d'une importance tellement capitale que la

le 7 août 1992.

En vertu des articles 241 et 242 de la *Loi électorale du Canada*, chaque candidat qui recueille au moins 15 % des suffrages exprimés dans sa circonscription a droit au remboursement de la moitié de ses dépenses d'élection réelles par le Trésor public. Lors de l'élection générale de 1988, le candidat néo-démocrate de la circonscription de Beauharnois-Salaberry, au Québec, avait recueilli 11,89 % des suffrages exprimés. Cette situation a donné lieu à la poursuite *Barrette et Payette* c. *Procureur général du Canada* qui a fait l'objet d'un jugement de la Cour supérieure du Québec

CANDIDATS

REMBOURSEMENT DES DÉPENSES DES

depuis près d'une décennie. En 1984, la validité de ce qui était alors l'article 70.1 de la *Loi électorale du Canada* fut contestée, et l'article fut déclaré inconstitutionnel. En 1993, dans le cadre du projet de loi C-114, le législateur a imposé une nouvelle limite aux dépenses publicitaires. Dans *Somerille* c. *Procureur général du Canada*, le demandeur déclarait que le nouvel article 259.1 contrevenait à l'alinéa 2b) et à l'article 3 de la Charte car il entravait la liberté d'expression des tiers. La Couronne a soutenu qu'avoir le droit de vote, c'est avoir le droit de voter de manière éclairée, et qu'on ne peut démontrer que les limites de dépenses empêchent l'électorat de recevoir une information suffisante. Le 25 juin 1993, la Cour a invalidé les paragraphes 259.1(1) et 259.2(2) au motif que les limites de dépenses n'étaient pas assez pressantes pour primer sur la liberté d'expression garantie par la Charte, même dans le contexte du dispositif législatif global régissant le financement des élections. L'affaire est actuellement devant la Cour d'appel de l'Alberta.

RADIODIFFUSION DES DÉBATS DES CHEFS

La première affaire à ce sujet avait été intentée par de parti pendant la campagne électorale de 1988. suite de la diffusion nationale des débats des chefs politiques diffusées pendant les élections fédérales, ce qui excluait de ce domaine l'article 8 du *Règlement sur la radiodiffusion* publié en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*. Elle avait statué par ailleurs que, selon le dispositif prévu par la *Loi électorale du Canada*, les « émissions politiques » et les « émissions à contenu politique » sont deux choses différentes. Elle avait aussi déclaré que les débats des chefs tombaient dans la deuxième catégorie et qu'ils ne devaient donc être régis ni par la *Loi électorale du Canada*, ni par le *Règlement sur la radiodiffusion*. Saisie de l'affaire, la Cour d'appel de l'Ontario a par la suite laissé entendre que le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) devrait peut-être repenser le *Règlement sur la télédiffusion* de façon à ce que celui-ci reflète plus clairement les objectifs publics dont le CRTC a la responsabilité.

En vue de la campagne électorale de 1993, plusieurs réseaux se sont regroupés pour fixer les règles des débats des chefs et pour diffuser ces débats en direct. Les membres du regroupement ont décidé d'admettre à ces débats les chefs des partis représentés au Parlement ainsi que des partis ayant une audience soutenue, confirmée par un score d'au moins 5 % dans divers sondages d'opinion, et ayant publiquement participé aux débats constitutionnels et économiques des dernières années au Canada.

Comme il est légalement tenu de le faire une fois par année civile, l'arbitre en matière de radiodiffusion a publié le 3 août 1993 une nouvelle répartition du temps d'émission politique. Considérant le statut de la poursuite judiciaire, il a procédé comme si les articles de la Loi relatifs à son travail de répartition n'avaient pas été contestés.

Le 13 septembre 1993, la Cour d'appel de l'Alberta a déclaré qu'elle n'était pas en mesure de rendre un jugement sur cette question et qu'elle avait l'intention d'entendre à nouveau l'appel devant un tribunal élargi. Les demandeurs d'origine ont alors demandé que la suspension de la déclaration d'inconstitutionnalité soit levée. Le 13 octobre, alors que la période de diffusion d'émissions politiques prévue par la Loi était déjà commencée, la Cour d'appel a décidé de maintenir la suspension jusqu'à ce qu'elle ait jugé l'affaire sur le fond. Elle a affirmé ne pas vouloir lever la suspension en plein milieu d'une campagne électorale qui avait été planifiée en fonction de la répartition décidée par l'arbitre, et a fait remarquer que la répartition elle-même n'avait jamais été directement contestée.

Au cours de l'année qui vient de s'écouler, le Parti réformiste ne fut pas le seul à s'élever contre la méthode de répartition du temps d'émission fixée par la *Loi électorale du Canada*. Dans l'affaire *Parti du Canada* portée devant la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta le 21 septembre 1993, le Parti de même dispositions législatives dans des termes très semblables à ceux du Parti réformiste. Il a ajouté que les règles actuelles ne lui permettaient pas de communiquer adéquatement ses positions sur la politique canadienne, et a demandé que cette question soit jugée bien avant l'élection. L'affaire n'a pas encore été instruite.

RADIATION D'UN PARTI POLITIQUE

Les articles 24 à 32 de la *Loi électorale du Canada* établissent un mécanisme d'enregistrement des partis politiques et fixent les critères que ceux-ci doivent respecter pour être enregistrés et conserver leur enregistrement. Comme en droit canadien les partis politiques sont des associations non constituées en sociétés, l'enregistrement n'a pas pour effet de les créer. Cependant, l'enregistrement leur octroie une reconnaissance officielle, les rend admissibles à participer à la répartition du temps d'émission, et leur donne le droit d'émettre des reçus d'impôt et de figurer sur les bulletins de vote.

Aux termes du paragraphe 28(2) de la loi, modifiée par le projet de loi C-14, le directeur général des élections doit, à la fin des présentations, radier tout parti enregistré qui n'a pas de candidat dans au moins 50 circonscriptions.

Pour la 35^e élection générale, le Parti communiste du Canada, enregistré depuis 1974, a présenté huit candidats. Afin de ne pas être radié, il a intenté une action devant la Cour de l'Ontario (Division générale). Dans *Parti communiste du Canada c. Procureur général du Canada*, il demandait une injonction provisoire et une injonction permanente interdisant au directeur général des élections de le radier. Il demandait aussi l'invalidation des dispositions de la Loi qui prévoyaient la radiation obligatoire d'un parti ayant moins de 50 candidats et la liquidation de ses biens après la radiation. Il voulait aussi par cette action éviter que l'agent principal du parti radié soit tenu personnellement responsable de veiller à ce que les biens du parti soient liquidés à leur valeur marchande.

Le 1^{er} octobre 1993, la Cour a refusé d'émettre l'injonction en faisant valoir que la liquidation des biens du parti n'était pas urgente, de l'aveu même du parti, et que la disparition du nom du parti des bulletins de vote dans les circonscriptions où des

RÉPARTITION DU TEMPS D'ÉMISSION

candidats communistes étaient en lice ne primait pas sur l'intérêt du public.

Les articles 307 à 322 de la *Loi électorale du Canada* donnent à l'arbitre en matière de radiodiffusion le pouvoir de répartir du temps d'émission politique payant et gratuit entre les partis. En août 1991, le Parti réformiste a intenté une action contre certains aspects de ce mécanisme de répartition mais l'a retirée au bout de quelques mois. Le 15 janvier 1992, il intentait une nouvelle action devant la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta, sous le titre *Parti réformiste du Canada et autres c. Procureur général du Canada*. Dans ce cas, les plaignants souhaïtaient que les articles 303, 304, 307 à 311, 316, 319 et 320 de la Loi soient déclarés sans effet parce qu'ils portent atteinte à leurs droits en vertu de l'alinéa 2b) de la Charte et de l'alinéa 1d) de la Déclaration des droits, portant respectivement sur la liberté d'expression et la liberté de parole. Divers aspects de cette action reposaient également sur d'autres dispositions de la Charte et de la Déclaration des droits.

Dans son arrêt rendu le 30 novembre 1992, la Cour a jugé que l'article 310 de la *Loi électorale du Canada* était sans effet parce qu'il contrevenait à l'alinéa 2d) et aux articles 3, 6, 7 ou 15 de la Charte. Considérant cependant qu'une formule de répartition était nécessaire, elle a suspendu pendant six mois sa déclaration d'invalidité afin, expliquait-elle, de permettre au législateur d'instaurer une formule de répartition plus appropriée.

Le Procureur général a porté en appel la déclaration d'incconstitutionnalité, et l'appel a été entendu le 20 mai 1993. Le législateur n'a apporté aucune modification à l'article 310. Au moment où la suspension de six mois serait arrivée à terme, le 10 juin 1993, la Cour d'appel de l'Alberta a suspendu la partie de l'arrêt de la Cour du Banc de la Reine déclarant l'article 310 inconstitutionnel.

ANNEXE B

CONTESTATIONS JUDICIAIRES

DROIT DE VOTE DES PERSONNES

INCARCÉRÉES

Avant l'adoption du projet de loi C-14, toute personne incarcérée était privée du droit de vote en vertu de l'alinéa 51 e) de la *Loi électorale du Canada*. Le 17 février 1992, dans l'affaire *R. c. Belczowski*, la Cour d'appel fédérale a invalidé cette disposition parce qu'elle portait atteinte au droit de vote garanti par l'article 3 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Dans l'affaire *Sauvé c. Procureur général du Canada*, la Cour d'appel de l'Ontario a rendu un jugement semblable. Quand les deux causes ont été portées devant la Cour suprême du Canada, elles ont été jugées ensemble.

Dans un arrêt unanime du 27 mai 1993, la Cour suprême a rejeté les deux appels mais a conclu que le libellé de l'alinéa 51 e) était trop général. Entre-temps, le projet de loi C-14, adopté le 6 mai 1993 et entré en vigueur le 25 juin 1993, modifiait l'alinéa 51 e) de façon à ne priver du droit de vote que les détenus purgeant une peine de deux ans ou plus.

Dans l'affaire *Sauvé c. Directeur général des élections du Canada*, Richard Sauvé, le détenteur qui avait interjeté appel devant la Cour d'appel de l'Ontario, s'adressa à la Cour fédérale (Section de première instance) pour faire déclarer inconstitutionnelle la nouvelle version de l'alinéa 51 e), de façon à avoir le droit de voter. La Cour ne s'est pas prononcée sur le fond de cette affaire. Le 21 septembre 1993, elle a plutôt rendu une décision ordonnant que la demande de révision judiciaire soit traitée comme une action en justice. En conséquence, l'affaire n'a pas été jugée sur le fond avant le jour du scrutin.

DROIT DE VOTE ET CRITÈRE DE RÉSIDENCE

L'affaire *Haig c. Directeur général des élections du Canada* a été intentée devant la Cour fédérale (Section de première instance) le 30 septembre 1992, au sujet du référendum de cette année-là. Un résident de l'Ontario qui s'était installé au Québec dans les six mois précédant le référendum n'avait eu le droit de voter ni au référendum fédéral ni au référendum québécois à cause des dispositions différentes de la *Loi référendaire fédérale* et de la *Loi sur la consultation populaire* du Québec. L'affaire a été portée devant la Cour suprême du Canada. Elle est importante parce que les critères de résidence de la *Loi référendaire* utilisés pour le recensement reflètent ceux de la *Loi électorale du Canada*.

La Cour suprême a décidé que la *Loi référendaire* et la *Loi électorale du Canada* sont constitutionnelles, et que le fait que M. Haig n'ait pas pu voter en Ontario au référendum ne constituait pas une atteinte aux droits que lui garantissait la *Charte canadienne des droits et libertés*. Même si M. Haig avait qualité d'électeur, il n'avait pas le droit de voter parce qu'il ne résidait pas ordinairement dans une section de vote à laquelle s'appliquait la proclamation référendaire fédérale. L'obligation d'avoir une résidence a été considérée comme un élément fondamental du dispositif référendaire, et non comme un détail technique.

Cet arrêt a fourni d'importants éclaircissements sur l'utilisation, par le directeur général des élections, de son pouvoir discrétionnaire d'adapter la législation peut être utilisée pour s'écarter fondamentalement du dispositif prévu par le législateur, ce qui serait le cas si on assouplissait le critère de résidence.

Personnel électoral

Les membres du personnel électoral doivent avoir le droit de vote, être âgés d'au moins 18 ans (sauf les recenseurs, dont l'âge minimum est de 16 ans) et résider dans la circonscription où ils exercent leur fonction.

Lorsqu'il s'avère impossible de trouver un nombre suffisant de recenseurs, le directeur du scrutin peut, avec l'accord du directeur général des élections, nommer des recenseurs âgés d'au moins 16 ans s'ils résident dans la circonscription où ils ont à exercer leur fonction, ou d'au moins 18 ans s'ils résident hors de la circonscription.

Recomptage judiciaire

Le directeur du scrutin doit demander un recomptage judiciaire si le nombre de votes séparant le candidat qui a reçu le plus grand nombre de votes de tout autre candidat est inférieur à un millième des votes exprimés (auparavant, le critère était de 25 votes).

Candidats

Présentation d'une candidature :

- il faut la signature de 100 électeurs de la circonscription (25 auparavant), sauf dans certaines circonscriptions à faible densité de population (50 seulement);

- le dépôt à verser est de 1 000 \$ (200 \$ auparavant); les modalités de remboursement sont les suivantes : 50 % si le candidat dépose dans les délais prescrits le rapport sur ses dépenses électorales et les reçus officiels non utilisés; et 50 % si le candidat obtient 15 % des voix dans la circonscription;

- dans les régions éloignées, le directeur du scrutin peut mandater une personne pour recevoir en son nom les bulletins de présentation des candidats.

Désistement :

- un candidat peut se désister au plus tard trois heures après la clôture de la présentation des candidatures, soit avant 17 h le jour de la présentation des candidatures (28^e jour avant le jour du scrutin).

Porte-à-porte des candidats :

- les candidats et leurs agents sont autorisés à entrer dans tout immeuble d'habitation ou toute résidence à logements multiples à des heures raisonnables, dans le cadre de leur campagne.

Partis politiques

Enregistrement :

- tout parti peut inclure son logo dans sa demande d'enregistrement;
- tout parti qui n'a pas désigné des candidats dans au moins 50 circonscriptions à la clôture de la présentation des candidatures est éliminé d'office du registre.

Financement électoral

- Un candidat ou un parti ne peut recevoir de contribution des sources suivantes :
- un individu qui n'est pas citoyen canadien ou résident permanent du Canada;
- une association qui n'exerce pas d'activités au Canada;
- un syndicat qui n'est pas habilité à mener des négociations collectives au Canada;
- un État ou un parti politique étrangers.

Sondages d'opinion

La Loi interdit de publier ou de diffuser les résultats d'un sondage sur les intentions de vote des électeurs ou sur une question électorale qui permettrait d'identifier un parti politique ou un candidat entre minuit le vendredi précédant le jour du scrutin et la fermeture de tous les bureaux de scrutin.

Programme d'information publique

Elections Canada est maintenant légalement tenu d'informer le public, au pays et à l'étranger, sur le processus électoral ainsi que sur le droit de vote et le droit de candidature.

Jour du scrutin

La vente d'alcool n'est plus interdite le jour du scrutin. L'électeur peut maintenant déposer lui-même son bulletin de vote dans la boîte de scrutin.

Bulletin de vote spécial

Le vote par bulletin spécial (*Règles électorales spéciales*) remplace désormais :

- le vote par procuration;
- le vote au bureau du directeur du scrutin.

Le bulletin de vote spécial est destiné aux électeurs suivants :

- les membres des Forces canadiennes;

- les personnes résidant à l'étranger depuis moins de cinq ans et ayant l'intention de revenir au Canada, la limite de cinq ans ne s'applique pas aux fonctionnaires fédéraux ou provinciaux en poste à l'étranger, aux employés d'organisations internationales dont le Canada est membre et auxquelles il verse des contributions,

- aux membres des Forces canadiennes, aux civils employés comme membres du personnel enseignant ou administratif dans les écoles des Forces canadiennes à l'étranger, et aux conjoints et personnes à charge vivant à l'étranger avec les électeurs nommés ci-dessus;

- les détenus purgeant une peine de moins de deux ans;

- les électeurs résidant au Canada mais incapables de voter dans leur circonscription au bureau spécial ou ordinaire de scrutin.

Addition officielle des votes

Le compte officiel doit être réalisé au plus tard sept jours après le jour du scrutin.

- les directeurs du scrutin et les directeurs adjoints du scrutin ont tous les pouvoirs d'un réviseur.

Deuxième recensement :

- les agents réviseurs peuvent mener un nouveau recensement dans tout secteur d'une circonscription quand les renseignements recueillis pour la liste préliminaire s'avèrent inadéquats et que l'on juge plus pratique d'effectuer un nouveau recensement plutôt qu'une révision.

Listes électorales

Le directeur du scrutin établit quatre listes électorales :

- une liste préliminaire, à la suite du recensement;

- une première liste révisée, dressée le dixième jour précédant le jour du scrutin, pour les bureaux spéciaux de scrutin;

- une deuxième liste révisée, dressée le troisième jour précédant le jour du scrutin, pour les bureaux ordinaires de scrutin;

- une liste définitive, établie après le jour du scrutin.

Restriction :

- désormais, la Loi interdit explicitement à quiconque d'utiliser une liste électorale, en totalité ou en partie, sauf à des fins politiques telles que définies par la Loi ou dans le cadre d'un scrutin fédéral, provincial, territorial ou municipal.

Inscription le jour du scrutin

Les électeurs des sections de vote urbaines et rurales peuvent maintenant s'inscrire le jour même du scrutin. Dans l'autre cas, l'électeur doit fournir une preuve d'identité et de domicile satisfaisante et conforme aux exigences du directeur général des élections ou, dans une section rurale seulement, l'électeur peut avoir un répondant qui est déjà inscrit dans la même section de vote.

Exceptions :

- ▶ le directeur général des élections, le directeur général adjoint des élections et les directeurs du scrutin, les directeurs du scrutin peuvent voter en cas d'égalité des voix;

- ▶ les personnes privées du droit de vote pour manœuvres frauduleuses ou pratiques illégales;
- ▶ les détenus purgeant une peine de deux ans ou plus dans un établissement correctionnel.

Les personnes suivantes ont été admises à voter :

- ▶ les juges;
- ▶ les personnes restreintes dans leur liberté de mouvement ou privées de la gestion de leurs biens pour cause de maladie mentale;
- ▶ les détenus purgeant une peine de moins de deux ans dans un établissement correctionnel.

Exercice du droit de vote

Un nouveau mécanisme de vote est accessible aux citoyens canadiens qui :

- ▶ résident à l'étranger depuis moins de cinq années consécutives (ou d'avantage dans certains cas) et comptent revenir vivre au Canada;
- ▶ se trouvent temporairement hors du pays ou de leur circonscription;

- ▶ sont dans l'impossibilité de se rendre au bureau de scrutin.

Recensement

Le processus de recensement est désormais le même dans les sections de vote urbaines et rurales.

Scrutin sans recensement :

- ▶ à moins que le directeur général des élections ne décide autrement, il n'y a pas de recensement

Nominations :

- ▶ le directeur du scrutin nomme généralement deux recenseurs par section de vote mais, au besoin, peut en nommer moins ou plus;
- ▶ les partis enregistrés dont les candidats ont terminé premier et deuxième dans la circonscription, à la dernière élection, soumettent chacun une liste de recenseurs.

Processus :

- ▶ le recensement se fait de porte en porte et les recenseurs visitent les domiciles au moins deux fois si nécessaire pour inscrire tous les électeurs;
- ▶ les recenseurs laissent au domicile visité une carte d'information de l'électeur pour chacun des électeurs inscrits à cette adresse; ces cartes indiquent à l'électeur où et quand voter;

- ▶ après deux visites infructueuses à un domicile, les recenseurs y laissent une Carte de demande d'inscription par la poste, à partir de ce moment, il appartient aux résidents de se faire inscrire.

Révision de la liste électorale préliminaire

Le processus de révision est désormais le même dans les sections de vote urbaines et rurales.

Nominations :

- ▶ les directeurs du scrutin peuvent nommer des agents réviseurs supplémentaires;

- ▶ les partis politiques enregistrés dont les candidats ont terminé premier et deuxième dans la circonscription, à la dernière élection, soumettent chacun une liste de réviseurs et d'agents réviseurs;

pour un scrutin tenu dans l'année suivant le jour du scrutin d'un référendum ou d'une élection; dans un tel cas, la liste électorale finale du scrutin précèdent sert de liste préliminaire.

ANNEXE A

CHANGEMENTS À LA LÉGISLATION ÉLECTORALE DEPUIS 1988

POINTS SAILLANTS DU PROJET DE LOI C-78

En juin 1992, le Parlement a adopté le projet de loi C-78, *Loi modifiant certaines lois relativement aux personnes handicapées*. Conscient de la nécessité de permettre à ces personnes d'exercer leur droit de vote, et dans le but de se conformer aux dispositions de la loi, Elections Canada a beaucoup fait pour éliminer les obstacles au vote, particulièrement pour les quatre millions d'électeurs qui ont des besoins spéciaux.

Bureau de scrutin itinérant

Le directeur du scrutin peut établir un bureau de scrutin itinérant dans tout secteur comptant au moins deux établissements pour personnes âgées ou pour des personnes ayant une déficience.

Bureau de scrutin

Tous les bureaux ordinaires de scrutin et les bureaux spéciaux de scrutin doivent être pleinement accessibles aux personnes ayant une déficience. Lorsqu'il n'y a pas d'autre solution, le directeur du scrutin peut, avec l'approbation du directeur général des élections, établir un bureau de scrutin dans un local non accessible de plain-pied.

Un directeur du scrutin peut exiger qu'un immeuble fédéral soit mis à sa disposition pour y établir un bureau de scrutin.

Certificat de transfert

Les personnes handicapées peuvent demander un certificat de transfert pour voter, le jour du scrutin, dans un bureau de scrutin accessible de plain-pied.

Gabarit

Les électeurs ayant une déficience visuelle peuvent obtenir, sur demande, un gabarit qui leur permet de voter sans aide.

Interprète

Le scrutateur peut nommer et asseoir un interprète pour communiquer avec un électeur qui a une déficience orale ou dont il ne comprend pas la langue.

Information publique

Le directeur général des élections peut mettre en œuvre des programmes d'information et d'éducation populaire visant à mieux faire connaître le processus électoral à la population, particulièrement aux personnes et aux groupes de personnes susceptibles d'avoir des difficultés à exercer leurs droits démocratiques.

POINTS SAILLANTS DU PROJET DE LOI C-114

Le 6 mai 1993, le Parlement a adopté le projet de loi C-114 modifiant la *Loi électorale du Canada*. Le 25 juin suivant, le directeur général des élections annonçait dans la *Gazette du Canada* qu'Elections Canada avait terminé tous les préparatifs nécessaires à la mise en œuvre des changements prévus par le projet de loi. Ces mesures facilitent l'accès au vote, notamment pour les Canadiens résidant temporairement à l'étranger, et assouplissent le processus d'inscription des électeurs.

Droit de vote

Tout citoyen canadien âgé d'au moins 18 ans le jour du scrutin a le droit de voter.

ANNEXES

de service où l'on peut se renseigner sur la manière de remplir des formulaires, sur les critères d'admission des programmes, etc. D'autres ministères examinent la possibilité de distribuer des « cartes

intelligentes » qui ont le même format qu'une carte de crédit mais contiennent un microprocesseur comportant des informations personnelles telles que le nom, l'adresse et peut-être un numéro d'identification.

Ces innovations, bien accueillies par la société, ouvrent la voie à l'utilisation de la technologie pour créer des mécanismes qui serviront de complément aux relations

directes entre le personnel électoral et l'électeur. En matière électorale, tous les progrès technologiques offrent des avantages à court terme, mais leur rôle ultime doit être de préparer le Canada à la démocratie du XXI^e siècle. Cette vision restera un élément crucial de notre stratégie globale d'amélioration du processus électoral.

Les récentes innovations ouvrent la voie à une utilisation accrue de la technologie électorale

Le monde des affaires s'est vite adapté aux changements de société en faisant appel à l'électronique. À cet égard, l'exemple le plus probant est peut-être celui du guichet bancaire automatique, dont l'attrait

principal est qu'il est accessible aux heures et aux endroits qui conviennent à la clientèle, en plus d'améliorer la qualité des transactions (service plus rapide et moins d'erreurs).

Dans les secteurs commercial et gouvernemental, les services électroniques sont accessibles par téléphone à clavier ou par ordinateur personnel. On peut, par exemple, obtenir par téléphone à clavier des horaires de train, des prévisions

météorologiques ou des renseignements sur le remboursement de son impôt. Un ordinateur personnel peut également télécharger des documents en tous genres à partir de services commerciaux d'information.

Le gouvernement fédéral est conscient de la nécessité d'améliorer ses services tout en réduisant ses frais. À cette fin, plusieurs ministères ont créé des kiosques

POUR PRÉPARER LA DÉMOCRATIE DE DEMAIN

Le fonctionnement de notre système électoral repose essentiellement sur une série de contacts directs entre l'électeur et le personnel électoral; la technologie doit renforcer ce système tout en assurant une gestion plus efficace et un traitement plus rapide et plus rigoureux de l'information.

CHAPITRE 14

Pour préparer LA DÉMOCRATIE DE DEMAIN

cartographiques, il sera relativement simple d'associer les noms d'électeurs aux adresses, de façon à créer un registre pouvant être utilisé par tous les paliers de gouvernement.

Evidemment, il faudra au préalable apporter des modifications à la législation électorale et se pencher sur les questions liées à la sécurité et à la protection de la vie privée, de même que sur la viabilité de partenariats éventuels avec les provinces et les municipalités.

Les nouveaux systèmes seront actives pour la prochaine élection

cours de l'élection pour traiter des informations complé-
mentaires ou différentes, ou pour ajouter certaines
fonctions. La réalisation d'un registre permanent exige
des techniques de gestion de l'information et des
outils informatiques qui soient for-
malisés et stables. En outre, il faut
des systèmes intégrés reliés à ceux
de l'administration centrale par
l'intermédiaire de réseaux étendus.
Afin d'être toujours prêt pour
un scrutin, Elections Canada se doit
de conserver ses systèmes actuels
tout en élaborant les nouveaux
systèmes intégrés. Ceux-ci seront en service à la
prochaine élection et tiendront compte des limites
révisées des circonscriptions, qui devraient entrer en
vigueur en décembre 1995. Les deux systèmes
devront rester disponibles jusqu'à là, après quoi les
anciens pourront être abandonnés en toute sécurité.

UN ENVIRONNEMENT INFORMATIQUE SOLIDE

L'une des exigences clés d'un registre permanent est
un environnement informatique solide. Les systèmes
bâti au cours des 18 derniers mois ont évolué en
fonction des besoins : il a fallu les perfectionner au

Le recensement lui-même, s'il demeurerait le moyen de dresser les listes électorales, serait plus efficace : l'ordinateur fournirait aux recenseurs une liste complète d'adresses pour chaque section de vote.

UN REGISTRE NATIONAL

La mise au point d'un registre d'adresses national pourrait en fait devenir le premier d'une série de trois projets, les deux autres visant respectivement à relier les adresses à un réseau de routes cartographiées numériquement et à un registre réel d'électeurs et électrices.

La Société canadienne des postes et Statistique Canada ont aussi besoin de registres d'adresses informatisés et de cartes numérisées. La première envisage la création d'un registre national d'adresses postales, alors que Statistique Canada s'intéresse avant tout aux adresses domiciliaires des Canadiens et Canadiennes. Elections Canada participe à des études destinées à élaborer des mécanismes qui permettraient la collecte de données d'éviter le doublement dans la gestion des données et de normaliser leurs formats et leurs applications informatiques. Cette coopération leur donnera la possibilité d'échanger les données les plus récentes et d'éliminer le double emploi dans la gestion des adresses. Nous avons déjà profité des travaux de Ressources naturelles Canada pour produire des cartes électorales numériques de certaines parties du Québec.

Le projet pilote a clairement démontré la viabilité d'un système commun où les adresses seraient reliées à des repères géographiques et les limites des circonscriptions seraient numérisées. Une fois que les adresses auront été reliées à des cartes et que tous les lieux de résidence connus pourront figurer sur des listes d'adresses ou des représentations

Le projet pilote a prouvé la faisabilité d'un registre d'adresses

À Elections Canada, des groupes de travail cha- peautés par un comité directeur sont déjà affectés à la mise au point de systèmes qui pourraient devenir les éléments d'un registre permanent. Par ailleurs, des administrateurs électoraux canadiens doivent se réunir à Ottawa du 10 au 12 février 1994 pour discuter, entre autres, de cette question.

PROJET PILOTE AVEC ÉLECTIONS COLOMBIE-BRITANNIQUE

En 1991 et 1992, Elections Colombie-Britannique et Elections Canada ont mené un projet pilote pour

prouver qu'il était possible de bâtir un système informatique commun capable de produire des listes électorales fédérales, provinciales et municipales. Le projet visait en particulier à cerner les problèmes à résoudre et les avantages d'un système intégré de données électo- rales et géographiques. La mise au

point du Système d'administration électorale (SAE), fondé sur l'utilisation du système d'informations géographiques (SIG) et des techniques d'intelligence arti- ficielle (AI), a confirmé cette possibilité.

Le projet a démontré la validité du concept d'un registre d'adresses. Il s'agit d'un ensemble informa- tisé exhaustif et exact d'adresses municipales con- tenant, au minimum, les descriptions normalisées des localités et des routes, ainsi que les numéros d'édifice. Au plan électoral, un tel registre relève tous les lieux de résidence et les relie à des unités électorales, telles que des sections de vote, des districts électoraux de scrutin et des circonscriptions. En reliant les adresses, les statistiques relatives aux électeurs et d'autres données aux cartes électorales, Elections Canada serait mieux à même de planifier le déroulement de consultations électorales. La délimitation des sections de vote, par exemple, en serait facilitée.

PROJET DE REGISTRE PERMANENT DES ÉLECTEURS

Dans son rapport de février 1992, la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis recommandait qu'Élections Canada cherche des moyens pour réduire le double emploi parmi les organismes électoraux de niveau fédéral, provincial et municipal, notamment en ce qui concerne la confection des listes électorales.

À en juger par le nombre de mémoires reçus par la Commission royale et le nombre de lettres adressées à Élections Canada, il est évident que l'heure est venue de trouver meilleure méthode que le recensement de porte en porte pour dresser les listes électorales. La solution tout indiquée semble être une forme de registre permanent, c'est-à-dire une liste électorale tenue à jour sur une base

continue.

CHAPITRE 13

Projet de

REGISTRE PERMANENT DES ÉLECTEURS



1.8VENIN



villes et régions métropolitaines englobant plus d'une circonscription. L'ordonnance de représentation entre en vigueur dès la première dissolution du Parlement intervenant au moins un an après sa proclamation. Ainsi, les nouvelles limites des circonscriptions pour- raient être utilisées pour toute élection générale déclen- chée à partir de décembre 1995.



FIGURE 42 La cartographie Carole Maurice, d'Élections Canada, sort une carte de circonscription de notre nouveau traceur électrostatique, qui peut produire une carte en couleurs à partir de l'ordinateur en une quinzaine de minutes. Les cartes numérisées peuvent être réalisées en diverses dimensions ou combinaisons de couleurs, ou à divers niveaux de détail, selon les besoins.

que les propositions paraissent dans un certain nombre de journaux à grand tirage de chaque province. En vertu de la Loi, les commissions ont un an pour publier leur rapport après avoir reçu les données démographiques. La publication des propositions devrait commencer en février 1994, et les audiences publiques des commissions sont prévues au printemps de 1994. Chaque commission devrait déposer son rapport au Parlement d'ici à septembre 1994, et les nouvelles circonscriptions devraient être proclamées en décembre 1994 par le truchement d'une ordonnance provisoire de représentation. Elections Canada établira et imprimera les cartes indiquant les limites de chaque circonscription (figure 42), les cartes provinciales indiquant les limites de toutes les circonscriptions de chaque province, et les cartes de toutes les

Onze commissions de délimitation des circonscriptions électorales, une pour chaque province et une pour les Territoires du Nord-Ouest, sont en train de réviser les limites des circonscriptions fédérales en tenant compte de la répartition actuelle de la population. (Comme le Yukon tout entier constitue une seule circonscription, il n'est pas visé par la redistribution.) Chaque commission comprend un Président (un juge nommé par le juge en chef de la province) et deux commissaires (des résidents de la province nommés par le président de la Chambre

En septembre 1993, lors d'une réunion à Ottawa, Elections Canada a remis aux présidents de commissions les données démographiques nécessaires pour commencer le redécoupage des circonscriptions. Nous avons expliqué les procédures administratives, que nous allons coordonner, ainsi que les divers services techniques, financiers, juridiques et autres qui seraient mis à leur disposition. Elections Canada a pris des arrangements avec Travaux publics et Services gouvernementaux Canada pour louer et équiper des locaux pour les commissions, et avec l'Agence gouvernementale des télécommunications pour assurer leurs besoins en matière de communications.

Élections Canada fournit également à chaque commission les services de techniciens en cartographie. À la demande des commissions, ces techniciens analysent des données démographiques et produisent des cartes des circonscriptions proposées, à l'aide des nouveaux systèmes de géographie électorale décrits au chapitre précédent. Au nom des commissions, Elections Canada vérifie les données démographiques auprès de Statistique Canada, et la description juridique des circonscriptions proposées auprès de Ressources naturelles Canada. Elections Canada s'assure que ces cartes soient publiées dans la *Gazette du Canada*, avec la description juridique des limites proposées. Nous veillons également à ce

LE REDÉCOUPAGE DES CIRCONSCRIPTIONS

La Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales prévoit une redistribution des circonscriptions après chaque recensement décennal. En vertu de la formule de représentation de la *Loi constitutionnelle* de 1982, la redistribution découlant du recensement de 1991 se traduira par 301 sièges à la Chambre des communes, l'Ontario recevant quatre sièges supplémentaires et la Colombie-Britannique, deux. Le processus de redistribution devait commencer en mai 1992, après réception des données démographiques du statisticien en chef du Canada. En juin 1992, cependant, la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* a été suspendue pour un an avec l'adoption du projet de loi C-67. Le processus de redistribution a donc repris en juin 1993.

Le redécoupage DES CIRCONSCRIPTIONS

CHAPITRE 12



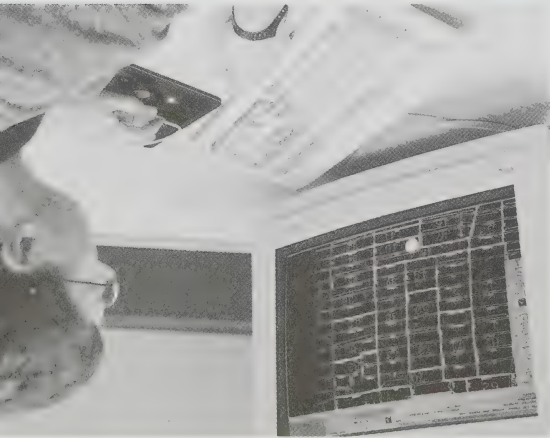


FIGURE 41

Le cartographe Alain Tremblay, de la Division de la géographie électorale d'Élections Canada, intègre des données électorales à une carte de base du centre-ville de Montréal fournie par Statistique Canada. Quand il aura terminé, la carte indiquera les noms des rues, les limites des sections de vote, l'emplacement des bureaux de scrutin et celui des établissements desservis par des bureaux de scrutin itinérants. On pourra alors imprimer de petites cartes de section de vote à l'aide d'une imprimante laser ordinaire.

obtenir des cartes individuelles de sections de vote sur disque compact, ce qui leur permettra d'imprimer leurs propres cartes dans les formats requis. Cette démarche a l'avantage d'intégrer les nombreuses bases de données d'Élections Canada. La mise à jour des descriptions et des index de rues dans ces bases se reflètera automatiquement sur les cartes. En reliant les listes électorales aux cartes, nous pourrons produire par ordinateur de nouvelles listes reflétant les nouvelles limites des circonscriptions. Pour numériser les cartes et coordonner nos données à références géographiques, il nous faudra environ deux ans, ce qui correspond à la durée prévue du redécoupage.

Élections Canada a choisi d'introduire la géomatique de manière graduelle, afin de profiter de l'expérience d'autres organismes. Par exemple, nous utilisons des données informatiques à mesure que Statistique Canada et Ressources naturelles Canada les produisent sous forme numérisée, évitant ainsi des déboulements coûteux.

Grâce à l'abondante documentation dont nous disposons en matière de cartes imprimées et d'adresses, nous mettons à jour les informations de base d'après les circonscriptions en ajoutant par exemple des noms de rues, des adresses, des codes postaux et des limites municipales (figure 41). En partageant ces nouvelles cartes avec les autres organismes, nous créons des partenariats stratégiques qui faciliteront tout travail ultérieur.

En juillet 1992, le directeur général des élections a approuvé un programme de numérisation des cartes des sections de vote, mais son lancement a été retardé à cause du référendum fédéral. Comme il était probable que le Québec serait la seule province où un recensement s'imposerait pour la 35^e élection générale, c'est là que nous avons lancé le projet de conversion. Au début de 1993, nous avons préparé plus de 7 200 cartes de sections de vote réparties dans 43 circonscriptions du Québec, ce qui représente plus de 60 % des sections de vote de la province.

Cette expérience nous a permis d'établir un système de géographie électorale qui servira à cartographier le reste du Canada de manière efficace et productive. Pour la redistribution en cours, le système créera une base de données géographiques à partir de laquelle nous produirons des cartes des circonscriptions et des sections de vote. Le système aidera les directeurs et directrices du scrutin à établir de nouvelles sections de vote, et produira les indicateurs et index de rues, les descriptions de sections de vote et autres documents connexes. À l'avenir, les candidats et candidates et les partis pourront

LES PROMESSES DE LA CARTOGRAPHIE ÉLECTORALE

Le rapport de 1991 du directeur général des élections expliquait que la cartographie numérique (ou informatisée) serait plus efficace et, à terme, moins coûteuse que les techniques cartographiques traditionnelles. De fait, si les recommandations de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis concernant le redécoupage électoral devaient être adoptées, le recours à un système d'informations géographiques (SIG) serait la seule solution valable pour produire les cartes requises à temps. Les cartes issues d'un SIG seraient produites à des échelles plus pratiques pour les directeurs du scrutin, les candidats et les partis. Elles seraient aussi à jour et uniformes, et pourraient être reproduites de façon simple, précise et économique au moyen d'imprimantes de bureau courantes.

LA CARTOGRAPHIE ÉLECTRONALE

Les promesses de

CHAPITRE 11



Le Cabinet territorial désire régler la question du financement des élections. La *Loi électorale des Territoires du Nord-Ouest* dispose que les fonds nécessaires doivent provenir de crédits votés à cette fin. Jusqu'ici, c'est le gouvernement du Canada qui a fourni les sommes requises à même les fonds non affectés du Trésor public. Après le transfert du pouvoir, le Cabinet territorial aurait pleine juridiction en cette matière.

Changements recommandés à la Loi électorale des Territoires du Nord-Ouest

À la lumière de l'expérience acquise à l'élection de 1991 et de nos consultations avec les directeurs et directrices du scrutin, nous avons recommandé 18 modifications à la législation territoriale, qui figurent dans le rapport au président de l'Assemblée législative.

Directeurs du scrutin

À la suite du rapport de la Commission de délimitation des circonscriptions électorales, en 1990, toutes les nominations des directeurs du scrutin ont été révoquées et de nouvelles nominations ont été faites. Le paragraphe 13(1) de la *Loi électorale des Territoires du Nord-Ouest* confie au directeur général des élections la responsabilité de nommer les directeurs du scrutin. Au moment de l'émission des brefs de la 12^e élection générale, les 24 personnes requises avaient été nommées. De ce nombre, 11 étaient d'origine autochtone, 20 étaient des femmes, et 8 avaient déjà assumé des fonctions électorales à l'occasion de scrutins fédéraux. Ceux-ci ont été choisis pour leur aptitude à comprendre et à

Dans les T. N.-O., des directeurs du scrutin ont aussi conduit des scrutins municipaux

(Il est à signaler que cette aptitude a également été reconnue par de nombreuses municipalités et par plusieurs collectivités déneées, qui ont demandé à certains directeurs du scrutin territoriaux d'assumer la responsabilité de leurs élections locales.) Elections Canada a organisé un cours de deux jours à Yellowknife, les 22 et 23 mai 1991, pour familiariser avec la *Loi électorale des Territoires du Nord-Ouest* et avec les procédures électorales, et pour établir les sections de vote des circonscriptions. Par la suite, le responsable de la formation nommé par Elections Canada a organisé des séances de formation sur tous les aspects de la gestion électorale dans quatre localités des Territoires du Nord-Ouest, soit à Yellowknife, Inuvik, Rankin Inlet et à Iqaluit. Des directeurs et directrices du scrutin et leurs adjoints participaient à chaque session.

Election partielle

La démission du député de Kitikmeot a entraîné la tenue d'une élection partielle. En vertu du paragraphe 9(2) de la *Loi électorale des Territoires du Nord-Ouest*, le commissaire des Territoires du Nord-Ouest a fixé les dates suivantes :

- émission des brefs, le 26 mars 1993;
- jour du scrutin, le 10 mai 1993;
- retour des brefs, le 25 mai 1993.

Au terme du scrutin, Kelvin Ng fut élu.

TABLEAU 5

Résultats de la 12^e élection générale des Territoires du Nord-Ouest – 15 octobre 1991

Circumscription	Nombre d'électeurs inscrits	Nombre d'électeurs ayant voté	% de participation électorale	Coût par circonscription (\$)	Coût par électeur (\$)	Nombre de candidats	Candidat élu
Arviik	629	539	85,7	21 377	33,98	5	James Arvaluk
Amituq	1 137	879	77,4	30 495	26,82	3	Titus Allooloo
Baffin Centre	1 055	753	71,4	17 948	17,01	8	Rebecca Mike
Baffin Sud	872	626	71,8	22 816	26,16	9	Kenosyoak Pudlat
Deh Cho	585	5/0	5/0	13 634	23,30	1	Samuel Gargan ¹
Hay River	1 929	5/0	5/0	14 627	7,58	1	John D. Pollard ¹
Extrême-Arctique	649	380	58,6	21 403	32,97	5	Ludy Pudluk
Inuvik	1 340	1 044	77,9	17 892	13,35	6	Fred Koe
Iqaluit	1 613	1 455	90,2	14 305	8,86	3	Dennis Patterson
Keewatin Centre	994	919	92,5	14 093	14,17	2	John Todd
Kiriikmeot	1 176	1 119	95,2	30 123	25,61	5	Ernie Bernhardt
Kivallik	1 265	1 085	85,8	18 968	14,99	3	Silas Arngnaq naaq
Mackenzie Delta	1 030	734	71,3	16 621	16,13	2	Richard W. Nerysoo
Nahendeh	1 265	975	77,1	19 432	15,36	8	Jim Antoine
Natilikmeot	819	5/0	5/0	15 172	18,52	1	John Ningak ¹
North Slave	1 237	1 035	83,7	19 747	15,96	4	Henry Zoe
Nunakpui	886	5/0	5/0	9 109	10,28	1	Nellie J. Cournoyea ¹
Sahlu	883	5/0	5/0	12 527	14,18	1	Stephen Kakwi ¹
Thebacha	1 339	1 160	86,6	16 441	12,27	2	Jeannie Marie-Jewell
Tu Nedhe	588	454	77,2	13 890	23,62	2	Don Morin
Yellowknife Centre	1 747	910	52,0	15 879	9,08	5	Brian Lewis
Yellowknife	1 252	672	53,7	15 139	12,09	4	Charles Dent
Yellowknife Lake	1 885	1 329	70,5	17 850	9,46	2	Michael Allan Ballantyne
Yellowknife Sud	2 628	5/0	5/0	10 908	4,15	1	Tony Whitford ¹
Total	21 073 ²	16 068 ²	76,2 ²	420 396 ³	14,59	84	S/O

¹ Candidat élu sans opposition.
² Exclut les circonscriptions où il n'y a eu qu'un seul candidat.
³ À ce chiffre il faut ajouter le coût du Bureau des élections des Territoires du Nord-Ouest (209 162 \$) ainsi que les dépenses du siège d'élections Canada (76 946 \$, soit les frais d'impression, de transport et de formation des directeurs du scrutin). Le total global s'élève à 706 504 \$.

confier aux Territoires du Nord-Ouest la responsabilité de la conduite des élections. Compte tenu de l'évolution, de la compréhension et de l'acceptation du régime électoral dans les Territoires du Nord-Ouest, le premier directeur général de nommer maintenant des Territoires du Nord-Ouest.

prise surtout en raison des difficultés de négociation concernant le financement des élections dans le cadre de l'entente sur la formule de financement et des paiements de transfert du gouvernement fédéral. Or, conformément à l'article 333 de la *Loi électorale du Canada* et à l'article 208 de la *Loi électorale des Territoires du Nord-Ouest*, l'accord conclu entre le commissaire et le directeur général des élections du Canada à la 12^e élection générale des Territoires du Nord-Ouest. Le Trésor fédéral a financé ce scrutin sous l'autorité du directeur général des élections.

En vertu du décret CP 1991-1504 du 13 août 1991, le 1^{er} Conseil des Territoires du Nord-Ouest a été dissout le 29 août 1991, et les dates suivantes ont été fixées pour l'élection :

- émission des brefs, le 30 août 1991;
- clôture des présentations, le 16 septembre 1991;
- jour du scrutin ordinaire, le 15 octobre 1991;
- retour des brefs, le 14 novembre 1991.

Plaintes sur le processus

Aux termes de l'alinéa 164(1)c) et de l'article 165 de la *Loi électorale des Territoires du Nord-Ouest*, le directeur général des élections doit rendre compte des plaintes et recommandations formulées par les candidats et candidates et les agents officiels au sujet du processus électoral. Cependant, la Loi ne prévoit aucune méthode précise de traitement de ces plaintes et recommandations. Le directeur général des élections traite ces questions dans son rapport du 27 avril 1992 au président de l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest.

Le transfert du pouvoir

La nomination d'un directeur général des élections des Territoires du Nord-Ouest aurait pour effet de

Dans le cadre d'une entente conclue avec le commissaire des Territoires du Nord-Ouest en vertu du paragraphe 333(1) de la *Loi électorale du Canada*, le directeur général des élections a supervisé la conduite de l'élection générale tenue dans les Territoires du Nord-Ouest le 15 octobre 1991. Il a fait rapport le 27 avril 1992 au président de l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest, conformément au paragraphe 164(1) de la *Loi électorale des Territoires du Nord-Ouest*.

On trouvera au tableau 5 de ce rapport un sommaire de cette élection, comprenant les noms des 24 circonscriptions, le nombre d'électeurs et d'électrices dans chacune, le nombre de suffrages exprimés, le nombre de candidats et candidates et le nombre de vainqueurs, ainsi que le coût par circonscription et par électeur.

Par ailleurs, une élection partielle s'est tenue le 10 mai 1993 dans la circonscription territoriale de Kitikmeot, au sujet de laquelle le directeur général des élections fera rapport séparément, conformément à l'alinéa 162b) de la *Loi électorale des Territoires du Nord-Ouest*.

L'élection générale du 15 octobre 1991

En vertu du paragraphe 3(1) de la *Loi électorale des Territoires du Nord-Ouest*, le commissaire des Territoires du Nord-Ouest doit nommer un directeur général des élections des Territoires du Nord-Ouest (c'est-à-dire la nomination d'un directeur général des élections des Territoires du Nord-Ouest) avant la tenue de la prochaine élection territoriale a été abrogée par le Cabinet territorial le 30 novembre 1989. Cette dernière mesure a été

AUTRES CONSULTATIONS ÉLECTORALES

Aucune élection partielle ne s'est tenue depuis le

dernier rapport du directeur général des élections,

déposé en mai 1991, mais des brevets ont été émis le

19 février 1993 pour les circonscriptions de Shefford

(Québec) et Malpèque (Île-du-Prince-Édouard), et le

1^{er} septembre 1993 pour la circonscription de Vancouver-

Nord (Colombie-Britannique). Ces circonscriptions étaient

vacantes à la suite de la démission des députés de

Shefford et Malpèque, en août 1992 et janvier 1993

respectivement, et du décès du député de Vancouver-

Nord, en février 1993. La date du scrutin a été fixée au

25 octobre 1993 pour Shefford et Malpèque, et au

6 décembre 1993 pour Vancouver-Nord. Les brevets pour

ces élections partielles sont cependant devenus caducs

avec la délivrance des brevets d'élection générale, le

8 septembre 1993.

Autres CONSULTATIONS ÉLECTORALES

CHAPITRE 10

TABLÉAU 4 (suite et fin)
Missions internationales d'Élections Canada, 1990-1993

Pays	Nombre de missions	Année(s)	Services fournis
Lithuanie	1	92	Observation de l'élection
Madagascar	2	92/93	Évaluation d'une étude constitutionnelle et électorale;
Malawi	2	92/93	observation de l'élection
Mali	9	91/92/93	Organisation préférentielle; financement; aide technique; observation de l'élection
Mexique	1	93	évaluation et aide concernant la loi électorale
Mongolie	1	91	Conseils en matière d'élection
Népal	2	91	Évaluation préélectorale; observation de l'élection
Nicaragua	4	90/91	Évaluation postélectorale; éducation de l'électorat; aide technique : urnes, isoloirs, cartographie
Niger	3	93	Observation de l'élection
Nigeria	1	93	Observation de l'élection présidentielle
Ouganda	1	93	Observation de l'élection
Panama	1	92	Observation du référendum
Paraguay	1	93	Observation de l'élection
Pérou	3	92/93	Observation de l'élection et du référendum
Roumanie	4	90/92	Évaluation préélectorale; observation de l'élection
Russie	1	93	Évaluation et analyse des besoins; aide technique; coordination
Rwanda	2	92	évaluation préélectorale; observation de l'élection
Salvador	1	93	Observation de l'élection
Sénégal	4	92/93	Évaluation et observation de l'élection
Seychelles	2	92/93	Évaluation préélectorale; observation de l'élection
Sri Lanka	1	93	Observation des élections régionales
Tchécoslovaquie	2	90/92	Évaluation des services électoraux; évaluation préélectorale
Togo	2	92/93	Évaluation préélectorale; aide technique pour l'élection présidentielle
Ukraine	2	91/93	Évaluation des besoins; observation du référendum et de l'élection
Venezuela	1	93	Observation de l'élection
Yémen	2	93	Aide électorale; observation de l'élection
Yugoslavie	1	92	Observation de l'élection
Zaire	1	91	Évaluation de l'environnement et aide
Zambie	3	91	Mission d'enquête; négociations électorales; observation de l'élection

TABLEAU 4
Missions internationales d'élections Canada, 1990-1993

Pays	Nombre de missions	Année(s)	Services fournis
Afrique du Sud	3	93	Aide et évaluation préélectorales
Albanie	2	91/92	Observation de l'élection
Angola	1	91	Observation de l'élection
Bénin	2	90/91	Observation de l'élection
Bulgarie	3	90	Mission d'enquête; observation de l'élection
Burkina Faso	2	91/92	Évaluation du processus électoral; observation de l'élection
Burundi	5	92/93	Évaluation de l'environnement préélectoral; observation de l'élection
Cambodge	5	91/92/93	Mission d'enquête; éducation civique; supervision préélectorale et électorale; évaluation de l'administration et de la formation des cadres électoraux; observation des élections
Cameroon	4	91/92	Soutien du processus démocratique; évaluation
Comores	1	91	Évaluation préélectorale
Congo	6	91/92/93	Évaluation préélectorale; observation de l'élection
Costa Rica	1	90	Observation de l'élection
Djibouti	1	93	Observation de l'élection
Erythée	2	92/93	Inscription pour le référendum et observation de l'élection
Ethiopie	2	92	Évaluation préélectorale et observation de l'élection
Gabon	1	91	Évaluation de l'étude constitutionnelle
Géorgie	1	92	Observation de l'élection
Ghana	2	92	Évaluation préélectorale; observation de l'élection
Guatemala	2	90/91	Observation de l'élection
Guinée	6	91/92/93	Conseils constitutionnels et juridiques; évaluation préélectorale; évaluation électorale; formation d'observateurs de bureaux de vote; aide technique pour l'élection présidentielle
Guyana	5	90/91/92	Mission d'enquête; évaluation de problèmes avec la liste électorale; aide à la planification; observation de l'élection
Haiti	4	90/91	Évaluation du matériel électoral; observation et aide pour l'inscription de l'électoral; observation de l'élection
Honduras	1	93	Observation de l'élection
Hongrie	2	93	Conférence à l'intention du personnel électoral; consultation sur le nouveau mécanisme de vote des Canadiens à l'étranger
Kenya	3	92	Évaluation et observation de l'élection; coordination des opérations
Latvie	1	93	Observation de l'élection législative
Lesotho	4	91/93	Aide à l'inscription; évaluation préélectorale; observation de l'élection
Libéria	1	92	Évaluation préélectorale
Libéria/Nigeria	1	92	Évaluation préélectorale

- cartographie électorale informatisée au Nicaragua, au nom de l'Agence canadienne de développement international (ACDI);
- formation de groupes de surveillance des élections nationales en Bulgarie et en Zambie, avec l'Institut démocratique national;



FIGURE 40

En décembre 1992, le Canada s'est joint au groupe d'observateurs du Commonwealth chargé d'observer l'élection générale au Kenya. Non loin de la frontière avec la Somalie, des représentants de partis politiques assistent à la certification des résultats du scrutin pour une section de vote par l'administrateur électoral local.

UNE AIDE QUI SE POURSUIVRA

Si la participation directe d'Élections Canada à des missions entreprises depuis 1990. On trouvera au tableau 4 un résumé des missions entreprises depuis 1990.

Les principaux partenaires d'Élections Canada dans ces projets sont le ministère des Affaires étrangères et l'ACDI. On trouvera au tableau 4 un résumé des missions entreprises depuis 1990. Si la participation directe d'Élections Canada à des activités internationales de développement démocratique a sensiblement baissé en 1992, en raison de ses engagements importants à l'échelle nationale, de nombreux Canadiens et Canadiennes provenant d'organismes provinciaux et territoriaux ont néanmoins continué de participer à des missions internationales (figure 40). Étant donné les contraintes d'Élections Canada en matière de ressources, ces activités ont dans l'ensemble été coordonnées et gérées par les Affaires étrangères.

Dans la mesure où ses responsabilités au Canada le lui permettent, Elections Canada, en collaboration avec les Affaires étrangères, l'ACDI et diverses organisations internationales, continuera d'apporter son aide à d'autres pays du monde dans le domaine de l'administration électorale.

UN TRAVAIL D'ÉQUIPE

► analyse socio-politique ou électorale avant une consultation électorale;

► aide technique à diverses étapes du processus électorale, de la procuration de fournisseurs élec-

torales au transfert de pouvoir à un gouverne-

ment nouvellement élu;

► assistance dans l'élaboration de programmes

d'éducation populaire ou la formation de fonction-

naires électoraux ou d'observateurs nationaux;

► observation ou, sur demande, supervision de

n'importe quelle partie du processus électorale.

Depuis 1990, Elections Canada est très présent

sur la scène internationale. Entre 1984 et 1989,

l'organisme a réalisé ou coordonné

17 missions électorales; entre 1990

et la fin de 1993, il y eut 143 mis-

sions, concernant 58 pays de qua-

tre continents et impliquant près de

320 spécialistes électoraux issus de

toutes les provinces et territoires,

ainsi que des universitaires, des diplo-

mates à la retraite et des politiciens.

Seulement 58 de ces missions por-

taient uniquement sur des activités

d'observation. Dans le cadre des

85 autres, nous avons fourni une forme d'aide ou

de conseils en développement électorale. Voici quel-

ques exemples qui illustrent la variété des services

que nous avons fournis :

► rédaction d'une constitution et d'une loi électorale

en Mongolie, en Guinée, au Burundi, au Bénin et

au Burkina Faso;

► au Nicaragua, évaluation des besoins en fourni-

tures électorales, conception d'urnes et d'isolais,

procuration de matériaux requis pour la fabrica-

tion locale de fournitures électorales et aide à la

conception de programmes d'éducation et d'infor-

mation à l'intention des électeurs et électrices;

Le Canada joue un rôle international de premier plan

en matière électorale. Nous aidons d'autres pays en

participant à des programmes multilatéraux par-

raînés par des organisations internationales ou en

répondant directement aux demandes que des gou-

vernements étrangers adressent à notre ministère des

Affaires étrangères et du Commerce international. Si

le ministère juge les demandes légitimes, il les trans-

met à Elections Canada, qui forme une équipe de mis-

sion. Celle-ci fait rapport au ministre des Affaires

étrangères et du Commerce international.

Pour répondre le plus adéquatement possible aux

demandes d'aide, Elections Canada tient un répertoire

de quelque 600 noms d'hommes

et de femmes qui constitue une

mine d'expertise sur tous les aspects

de la démocratie électorale : con-

duite des élections, inscription des

électeurs, activités politiques, droit

électorale et constitutionnel, science

politique, informatique et carto-

graphie numérique, journalisme,

éducation civique, formation du

personnel électorale, etc. Dans ce

répertoire figurent également des

personnes qui ont des antécédents en diplomatie, et

qui peuvent favoriser de bonnes relations entre les

équipes et les représentants des pays d'accueil.

MISSIONS À L'ÉTRANGER

Le nombre de missions électorales à l'étranger a

augmenté depuis le milieu des années 80 à cause

des bouleversements politiques survenus dans cer-

taines régions du monde. Ces missions peuvent se

voir confier une diversité d'objectifs :

► assistance technique pour rédiger ou modifier

une constitution ou une loi électorale;

MISSIONS À L'ÉTRANGER

Le directeur général des élections a été invité à présider la Conférence des Nations unies sur le développement démocratique, que le Canada a accueillie à Ottawa à l'automne de 1992. Cette conférence a réuni des représentants et représentantes de 19 pays et de 17 organismes, soit sept agences internationales, quatre associations parlementaires internationales et six organisations non gouvernementales.

Vigoureux partisan de la démocratie et des élections démocratiques dans le monde, le Canada adhère aux Nations unies, à l'Organisation des États américains, à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, au Commonwealth et à la Francophonie, et il a contribué à la création d'une variété de programmes multilatéraux d'aide technique à l'intention des pays en voie de démocratisation.

Missions à l'étranger

CHAPITRE 9



Ru-delà des
SCHUTINS FÉDÉRAUX

IV

ENCORE DU PAIN SUR LA PLANCHE

Pour Elections Canada, les partis, les candidats et leurs agents, le travail ne s'achève pas le jour du scrutin. Il faut faire l'addition officielle des votes, effectuer des recomptages judiciaires, renvoyer les brevets et les fournitures électorales à Ottawa, payer le personnel électoral et vérifier les rapports financiers officiels.

Au cours de la semaine qui suit, les bureaux d'aide à Ottawa reçoivent plus de 6 600 appels et plus de 1 100 télécopies de directeurs du scrutin qui demandent des précisions sur la cessation de leurs activités. Avant le 15 novembre, jour du retour des brevets, les directeurs du scrutin effectuent un calcul officiel qui consiste à additionner les totaux des divers bureaux de scrutin pour vérifier les résultats transmis le soir de l'élection. Ils envoient aussi toutes les factures restantes concernant les dépenses d'élection et les comptes de leur bureau à Ottawa pour fins de paiement.

Neuf demandes de recomptage judiciaire sont présentées, huit sont acceptées. Dans la circonscription de Souris-Moose Mountain, en Saskatchewan, le candidat arrive en quatrième position espérée porter à 15 % sa part des votes en vue d'obtenir le remboursement d'une partie de ses dépenses d'élection, le juge refuse le recomptage. À Saint-Jean, au Québec, un autre candidat qui cherche à augmenter sa part des votes retire sa demande pendant le recomptage après n'avoir constaté aucun changement important. Les recomptages ne modifient pas les résultats officiels. Les directeurs du scrutin déclarent le gagnant de la circonscription en signant le verso du bref et en le renvoyant au directeur général des élections à Ottawa avant la date limite, c'est-à-dire six jours

après l'addition officielle ou immédiatement après le recomptage.

Après l'élection, des chèques sont émis aux quelque 200 000 Canadiens et Canadiennes qui ont travaillé comme fonctionnaires électoraux. Au cours des quatre à six prochains mois, il faudra aussi vérifier les rapports financiers des candidats et des partis. L'agent officiel de chaque candidat a jusqu'au 25 février 1994, c'est-à-dire quatre mois après le scrutin, pour remettre son « Rapport du candidat concernant les dépenses d'élection », compte rendu des dépenses effectuées et des contributions reçues durant la campagne du candidat. L'agent principal de chaque parti enregistré a jusqu'au 25 avril 1994, soit six mois après le scrutin, pour remettre un rapport précisant les sommes dépensées par le parti ou en son nom, ainsi que la valeur commerciale des biens et services utilisés à des fins électorales.

Les directeurs du scrutin ferment leur bureau après avoir renvoyé tous les documents d'élection au Centre de distribution d'Ottawa, qui est à nouveau rempli de matériel comme avant l'élection. Les documents sont conservés un an en cas de contestation ou d'enquête. Le matériel informatique de chaque bureau d'Elections Canada est entreposé et les 295 bases de données sont renvoyées au siège d'Ottawa, où l'on s'affaire maintenant à préparer les rapports officiels destinés au Parlement. Il faut également vérifier et publier les résultats définitifs de chaque circonscription par bureau de vote. Et le personnel a encore beaucoup d'autre pain sur la planche, car il doit en plus évaluer tous les programmes et procédures utilisés à cette élection, en prévision de la prochaine échéance électorale.

les agents de renseignements ont répondu à plus de 420 000 appels téléphoniques en provenance du pays et de l'étranger.

Quelques minutes après la clôture du vote à 20 h, les bulletins sont dépouillés (figure 38) et les bureaux de scrutin communiquent les premiers résultats au bureau du directeur du scrutin. Ces résultats sont ensuite transmis aux médias et, par le biais de la Presse Canadienne, au siège d'Elections Canada à Ottawa, où le personnel surveille l'arrivée des données qui viennent remplir les tableaux et les cartes informati-

sees indiquant les tendances et les résultats nationaux (figure 39). Avec l'arrivée des derniers résultats de la côte ouest à 4 h du matin, heure d'Ottawa, le résultat national est connu. Les libéraux dirigés par Jean Chrétien forment un gouvernement majoritaire avec 177 sièges. Le Bloc Québécois, au deuxième rang avec 54 sièges, devient l'opposition officielle à la Chambre des communes. Le Parti réformiste suit de très près avec 52 sièges. Le Nouveau Parti démocratique obtient neuf sièges tandis que le Parti progressiste-conservateur n'en conserve que deux. Un député indépendant est également élu. Le nombre de femmes élues, 53 au total, est plus élevé que jamais. Pendant que les médias annoncent ces résultats dans l'ensemble du pays, les résultats officiels d'Elections Canada sont diffusés, par province et territoire, sur la Chaîne parlementaire.

Parmi les 2 155 candidats et candidates, plus de 700 ont recueilli au moins 15 % des votes valides dans leur circonscription, ce qui leur donne droit au remboursement de la moitié de leur dépôt de 1 000 \$ et d'une partie de leurs dépenses d'élection (voir le tableau D.2 à l'annexe D).

Au siège d'Elections Canada et à Renseignements Canada, les téléphones continuent de sonner. En prévision d'un afflux d'appels de dernière minute,

on installe 60 appareils supplémentaires (figure 37). Le jour du scrutin, il faut expliquer aux électeurs que l'adresse de leur bureau de scrutin figure sur la carte d'information que leur a envoyée Elections Canada. S'ils n'ont pas reçu de carte, on leur explique qu'ils ne sont vraisemblablement pas sur la liste mais qu'ils peuvent encore s'inscrire au bureau de scrutin.

Depuis le 8 septembre, date de l'émission des brevets,



FIGURE 39

A Elections Canada, on suit la compilation des résultats le soir de l'élection pour s'assurer qu'aucun problème ne survienne au niveau local et pour répondre aux questions des médias le lendemain. Ci-dessus, de g. à d. : Michael Li (assis), membre de l'équipe qui a conçu le logiciel de compilation d'Elections Canada ; Shawn Pollock (Operations) ; Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections ; et Sidney Witluk, directeur de la technologie informatique.

que les règles régissant les sondages, les prises de vue dans les bureaux de scrutin et la publication des résultats. Le soir du scrutin, les résultats de l'élection ne peuvent être rendus publics dans les régions où le vote est toujours en cours. Ils sont publiés progressivement après la fermeture des bureaux de scrutin dans chaque fuseau horaire.

LE 25 OCTOBRE, JOUR DU SCRUTIN

Enfin, six semaines et demie après son lancement, la campagne électorale s'achève le lundi 25 octobre, jour du scrutin. Plus de 54 000 bureaux de scrutin, dont 651 sont itinérants, ouvrent leurs portes à 9 h dans toutes les circonscriptions du pays pour une durée de 11 heures. Les listes électorales comptent 19 471 105 noms au total. Plus de 98 % des bureaux

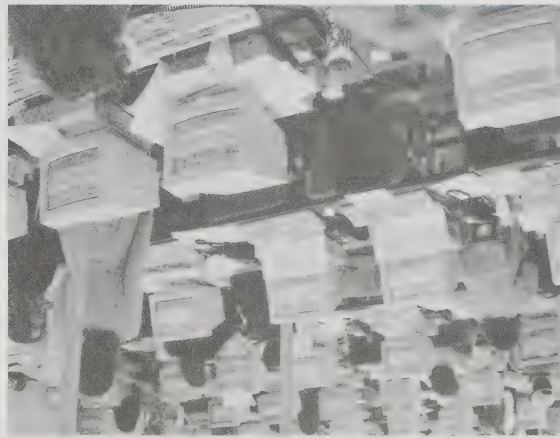


FIGURE 37

Une soixantaine de postes téléphoniques supplémentaires ont été mis en service le jour du scrutin pour répondre aux questions de dernière heure des électeurs. Des employés d'autres services d'Élections Canada venus prêter main-forte, ainsi que des employés temporaires envoyés par des agences, ont été initiés le samedi précédent à l'utilisation du système de renseignements informatisé.

Même à l'ère de l'informatique, le dépouillement des votes se fait encore à la main. À mesure que les résultats des divers bureaux de vote sont téléphonés au directeur du scrutin, les chiffres sont inscrits sur des tableaux muraux à l'intention des médias locaux et des représentants des partis.



FIGURE 38

de scrutin sont pleinement accessibles aux électeurs utilisant un fauteuil roulant et aux autres électeurs ayant des besoins spéciaux. Ce jour-là, plus de 100 000 fonctionnaires électoraux travaillent dans les bureaux de scrutin, comme scrutateurs, greffiers, superviseurs de centres de vote, réviseurs ou réviseurs adjoints, agents d'information, interprètes ou agents de sécurité.

Une nouvelle option s'offre aux électeurs urbains dont le nom ne figure pas sur la liste électorale. Pour la première fois, ils peuvent s'inscrire au bureau de scrutin le jour de l'élection, ce qu'ont fait 335 762 personnes. La liste finale (dressée après le scrutin), qui comprend les électeurs inscrits le jour du scrutin ou pour le vote par bulletin spécial, compte 19 906 796 noms. Au total, 13 835 018 bulletins de vote seront déposés. Le taux de participation à l'élection de 1993 aura été d'environ 70 %.

scrutin pour travailler dans des bureaux de scrutin autres que celui où ils ont le droit de voter. Le directeur général des élections élargit ces dispositions pour englober les réviseurs et leurs adjoints en poste le jour du scrutin afin qu'ils ne soient pas privés de leur droit de suffrage parce qu'ils ne peuvent quitter le bureau de scrutin où ils travaillent le jour du scrutin.

Entre-temps, le public s'intéresse de plus en plus à l'élection et les questions se font toujours plus nombreuses. Entre le 17 et le 23 octobre, 126 660 personnes demandent des renseignements sur la ligne sans frais.

EMBARCOS SUR LES SONDAGES, LA PUBLICITÉ ET LES RÉSULTATS

Une période d'interdiction de trois jours touchant la publication et la radiodiffusion de sondages débute le samedi 23 octobre et se poursuit jusqu'à la clôture du scrutin. La *Loi électorale du Canada* interdit de publier ou de diffuser, le jour du scrutin et les deux jours précédents, les résultats de tout nouveau sondage portant sur les intentions de vote ou sur un enjeu électoral qui permettrait d'identifier un parti ou un candidat. Elections Canada avait déjà publié, le 20 septembre, des prévisions à ce sujet à l'attention des éditeurs et des radiodiffuseurs.

Une autre période d'interdiction débute le dimanche 24 octobre et s'étend jusqu'à la clôture du vote. Elle vise toutes les publicités, annonces, et émissions faites par les partis politiques à la radio, à la télévision ou dans des périodiques, comme les journaux, les magazines et les publications gouvernementales, dans le but de favoriser ou de contrecarer un parti enregistré. Le 21 octobre, Elections Canada publie à l'intention des médias un avis concernant cette question, ainsi

Leur vote est compté dans la circonscription où se trouve leur domicile, établie d'après les critères figurant sur le formulaire d'inscription.

Les électeurs qui votent par anticipation

Dans toutes les circonscriptions, le vote par anticipation se déroule le samedi 16 octobre ainsi que le lundi

18 et le mardi 19. Les bureaux pré-vus à cette fin sont ouverts de midi à 20 h (heure locale). Un peu plus de 600 000 électeurs incapables de voter le jour même du scrutin votent par anticipation. Entre le 10 et le 16 octobre, Elections Canada et Renseignements Canada répondent à 66 474 demandes de renseignements à ce sujet.

UNE NOUVELLE ÉTAPE

Le mercredi 20 octobre, cinq jours avant le scrutin, est la date limite pour réviser les listes electorales qui seront utilisées dans les bureaux de scrutin. Tout électeur ou électrice souhaitant faire ajouter son nom ou faire modifier les renseignements à son sujet a jusqu'au 20 octobre à 18 h, heure locale. C'est également le dernier jour d'inscription pour le vote par bulletin spécial et de réception des cartes de demande d'inscription par la poste. Au total, plus de 200 000 personnes votent par bulletin spécial, au pays et à l'étranger. En outre, 225 388 électeurs, tous au Canada, ont utilisé les cartes d'inscription postale pour s'inscrire sur la liste électorale.

Le 22 octobre, le directeur général des élections rend une autre décision modifiant des dispositions de la Loi tout en respectant son esprit. Dans le cas présent, il est noté que le paragraphe 126(4) de la Loi permet que des certificats de transfert soient délivrés à des scrutateurs ou greffiers, nommés après la tenue du vote dans les bureaux spéciaux de

Chaque unité des Forces canadiennes met sur pied un bureau de scrutin qui est ouvert pendant un minimum de trois heures durant au moins trois des six jours. Sur un bulletin de vote spécial, l'électeur des Forces canadiennes écrit le nom du candidat de son choix pour sa circonscription; le scrutateur ou l'électeur envoie le bulletin à Elections Canada. La circonscription d'origine de l'électeur est déterminée par les renseignements contenus dans la Déclaration de résidence ordinaire que chaque membre des Forces canadiennes remplit au moment de s'envoler. Certains membres des Forces canadiennes ont déjà voté par bulletin spécial avant de quitter le Canada pour servir dans les forces des Nations unies envoyées en Haïti et dans l'ex-Yougoslavie. Environ 800 soldats ont voté avant de s'envoler de Valcartier, au Québec, à destination de Zagreb. En Bosnie, plus de 1 000 autres membres canadiens de la Force de



FIGURE 36

Dans les établissements de soins de courte durée, des coordonnateurs de bulletins de vote spéciaux visitent les patients qui désirent voter. L'inscription se fait sur place et toute personne admissible reçoit une trousse de l'électeur. Le patient peut remettre son bulletin au coordonnateur ou l'envoyer plus tard par la poste.

Les détenus

Le vendredi 15 octobre, 10 jours avant le scrutin, est jour de vote pour les électeurs incarcérés qui purgent des peines de moins de deux ans. Les détenus qui le souhaitent votent dans leur établissement à l'aide du bulletin spécial, après s'être inscrits plus tôt dans la semaine auprès d'un agent de liaison.

Le vendredi 15 octobre, 10 jours avant le scrutin, est jour de vote pour les électeurs incarcérés qui purgent des peines de moins de deux ans. Les détenus qui le souhaitent votent dans leur établissement à l'aide du bulletin spécial, après s'être inscrits plus tôt dans la semaine auprès d'un agent de liaison.

hospitalisées

Les personnes temporairement

Elections Canada déploie des efforts particuliers, entre-temps, pour que les électeurs temporairement hospitalisés puissent exprimer leur suffrage. Lors d'élections antérieures, les personnes hospitalisées de façon imprévue se sont souvent retrouvées dans l'impossibilité de voter. Cette fois, elles peuvent utiliser le nouveau bulletin spécial. Les directeurs du scrutin sont censés s'entendre avec les administrateurs des établissements de soins de courte durée afin qu'un coordonnateur du vote par bulletin spécial se rende à l'hôpital (figure 36) le 18 ou le 19 octobre pour inscrire les patients qui souhaitent voter. Les coordonnateurs sont généralement accompagnés d'un bénévole, d'un représentant des patients ou d'un relationniste qui connaît bien l'hôpital et peut aider à photocopier la preuve d'identité de l'électeur.

électeurs des Forces canadiennes.

protection des Nations unies ont aussi exercé leur droit de vote. Entre-temps, la possibilité de voter par bulletin spécial a également été offerte à une trentaine d'électeurs des Forces canadiennes juste avant leur départ d'Edmonton pour une mission d'aide technique en Haïti. Les contingents qui ont voté avant de quitter le Canada ont obtenu du directeur général des élections la permission de voter avant la période normale fixée pour les

Pour que les bulletins arrivent à bon port

Les équipages d'une soixantaine de cargos sillonnent les Grands Lacs et la Voie maritime du Saint-Laurent ne mettront pas le cap sur leurs bureaux de scrutin le jour de l'élection mais ils pourront quand même voter, grâce au bulletin spécial et aux efforts déployés par leurs compagnies et leur syndicat. Elections Canada fournit les guides-formulaires aux compagnies de fret maritime. Lorsque les navires font escale, environ 1 400 formulaires d'inscription sont remis aux marins qui souhaitent voter. Les formulaires remplis sont envoyés par la poste, ou télécopiés du bateau. Elections Canada vérifie immédiatement les renseignements, puis envoie à la compagnie le nombre requis de trousses de vote. À son escale suivante, chaque marin remplit son bulletin spécial, qui est ensuite envoyé à Elections Canada à Ottawa pour dépouillement.

Entre-temps, le Centre de distribution d'Elections Canada envoie les derniers accessoires aux directeurs du scrutin : les urnes et les isolements destinés aux quelque 55 000 bureaux de scrutin du pays.

Renseignements Canada, les préposés répondent durant la semaine à 74 106 appels d'électeurs qui veulent vérifier s'ils sont inscrits ou ont besoin d'autres informations.

AU SERVICE DE GROUPES PARTICULIERS

Les membres des Forces canadiennes

Le 11 octobre, début de la sixième semaine, est le premier de six jours au cours desquels près de 80 000 militaires canadiens au pays et à l'étranger peuvent voter par bulletin spécial.

LES SÉANCES DE RÉVISION

candidats en lice.

Le 9 octobre, on lance un nouveau service téléphonique destiné aux électeurs qui veulent connaître les noms des candidats de leur circonscription et leur orthographe. Ce service s'avère particulièrement utile aux utilisateurs du bulletin de vote spécialement, qui doivent inscrire eux-mêmes le nom du candidat de leur choix. En composant un numéro sans frais d'Elections Canada, l'électeur entend un enregistrement qui donne les noms de tous les candidats et des partis qu'ils représentent. L'appelant peut demander que les noms soient répétés ou épelés. Ce système est d'une grande utilité, surtout dans les circonscriptions où il y a jusqu'à une douzaine de

Le 8 octobre marque une nouvelle étape : c'est la première de deux journées consécutives prévues pour la révision des listes. Les électeurs et électrices qui veulent s'inscrire ou faire modifier des renseignements déjà inscrits se rendent à des bureaux de révision. Le 8 octobre est également le dernier jour où les partis enregistrés peuvent soumettre des noms pour le recrutement des quelque 50 000 scrutateurs et greffiers qui travailleront dans les bureaux de scrutin le jour de l'élection. Une troisième journée de révision est prévue pour le 20 octobre, dernier jour d'inscription.

Nouvelle vague d'appels, entre-temps, sur la ligne sans frais d'Elections Canada. Avec l'aide de

n'ont pas réussi à présenter 50 candidats (voir le tableau D.5).

La liste des candidats et candidates est la plus longue jamais vue lors d'une élection fédérale, en partie à cause du nombre record de partis enregistrés. On compte 2 155 candidats, presque 600 de plus qu'en 1988. Au total, 2 004 sont parrainés par un parti enregistré. Les autres comprennent 51 indépendants et 100 candidats sans appartenance politique. Les femmes sont plus nombreuses que jamais à briguer un siège au Parlement : il y en a 475, environ 22 % du nombre total de candidatures. Le nombre de candidats sortants est légèrement inférieur à celui de l'élection précédente, soit 219 comparative-

ment à 229 en 1988. Deux des partis enregistrés présentent des candidats dans les 295 circonscriptions électorales et un troisième dans toutes sauf une. (Le tableau D.6 à l'annexe D montre le nombre de candidats présentés par chaque parti enregistré.)

Courses contre la montre

Après la clôture des mises en candidature, une équipe travaille toute la nuit au siège d'Élections Canada pour dresser la liste des candidats officiels destinée aux électeurs. Cette liste est transmise le 28 septembre à la Presse Canadienne pour diffusion dans les médias à l'échelle du pays et des exemplaires imprimés sont livrés le même jour avant midi aux ministères des Affaires étrangères et de la Défense nationale à Ottawa pour transmission par voie électronique aux missions diplomatiques et consulats du Canada et aux bases des Forces canadiennes dans le monde. Le même soir, chaque directeur du scrutin envoie le nom et l'affiliation politique des candidats de sa circonscription à l'imprimerie locale chargée de l'impression des bulletins de vote. Période particulièrement active pour les employés des finances d'Élections Canada : pendant qu'ils mettent en marche le système de paiement du personnel

électoral et des fournisseurs, ils reçoivent les chiffres du recensement du Québec et de la révision effectuée dans le reste du pays. Ils ont besoin du nombre total de noms sur les listes électorales pour établir les limites des dépenses d'élection des candidats et des partis. Le nombre de noms sur chaque liste électorale doit être publié dans la *Gazette du Canada*. Ils ne disposent que de 48 heures entre la fin du recensement et l'envoi des chiffres à l'imprimeur. Certains rapports arrivent tard mais les derniers chiffres partent pour l'impression à temps, c'est-à-dire à 15 minutes de l'heure limite. Des avis concernant l'enregistrement des partis sont alors transmis à Revenu Canada et à l'arbitre en matière de radiodiffusion.

LE VOTE PAR BULLETIN SPÉCIAL

À la fin de la première semaine d'octobre, plus de 20 000 Canadiens et Canadiennes ont déjà voté à

Un brise-glace et un hélicoptère à Iqaluit

Le brise-glace *Des Groseilliers* de la garde côtière, ancré dans la baie de Frobisher dans les Territoires du Nord-Ouest, à deux kilomètres d'Iqaluit, a escorté un pétrolier et un bateau de ravitaillement. Ses 41 membres d'équipage ne seront pas de retour chez eux à temps pour voter. Un hélicoptère du brise-glace va chercher trois employés du bureau d'Élections Canada à Iqaluit. Les membres de l'équipage ont déjà rempli leurs formulaires d'inscription et fourni les pièces d'identité nécessaires. Ils consultent la liste des candidats de leur circonscription d'origine (principalement dans la région de Québec) et inscrivent un nom sur leur bulletin de vote, qui est ensuite envoyé à Elections Canada à Ottawa et comptera dans les résultats de leur circonscription. « Ils étaient très heureux de pouvoir voter », raconte un des employés d'Élections Canada.

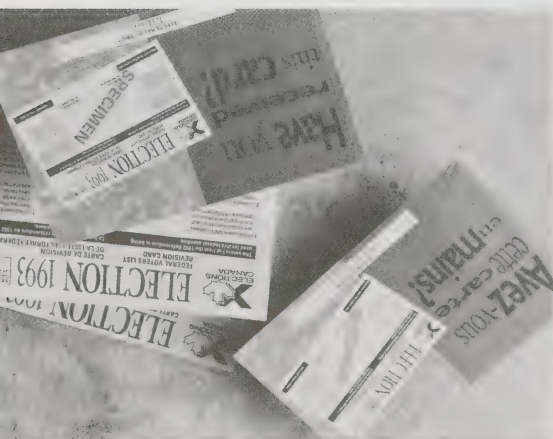


FIGURE 35

Au début de la période électorale, chaque électeur inscrit au référendum fédéral de 1992 reçoit une Carte de révision de la liste électorale fédérale, qui l'informe des modalités du scrutin. Pour rejoindre les personnes non inscrites ou ayant déménagé, Elections Canada fait livrer à la fin de septembre, dans tous les foyers des 220 circonscriptions qui n'ont pas fait l'objet d'un recensement, une deuxième publication pour rappeler aux électeurs qu'ils ne peuvent voter sans être inscrits.

directeur du scrutin de leur circonscription. C'est ce jour-là que sont déposés les 600 derniers bulletins de présentation — près de 28 % du total. Les candidats ont jusqu'à 17 h ce même jour pour se désister. Un seul le fait, un candidat indépendant dans Ottawa-Centre.

À la clôture des mises en candidature, 14 partis ont présenté des candidats dans au moins 50 circonscriptions, condition essentielle pour être enregistré officiellement. Six nouveaux partis enregistrés font leur entrée en scène à l'élection de 1993. Quatre partis précédemment enregistrés ne remplissent pas cette condition et sont donc radies. Six autres partis qui avaient présenté une demande d'enregistrement n'ont pu être enregistrés car ils

Dans les coulisses

dences universitaires.

liste électorale fédérale devraient téléphoner ou se rendre au bureau d'Elections Canada de leur circonscription pour vérifier si leur nom est sur la liste. L'adresse et le numéro de téléphone de chaque bureau local sont indiqués dans cette brochure qui est le fruit d'un véritable marathon de vérification, de traduction et de correction effectué au siège d'Ottawa.

Entre-temps, certains directeurs du scrutin organisent des campagnes d'inscription dans des centres commerciaux, des écoles secondaires et des rési-

LA PUBLICITÉ DES PARTIS DÉMARRE

les questions plus complexes ou techniques.

Au Centre de distribution d'Elections Canada, le stock de guides-formulaires pour le vote par bulletin spécial diminue à vue d'œil; on en fait imprimer 50 000 autres. Le système ECAPLE fonctionne depuis deux semaines; entre le 16 et le 30 septembre, le bureau d'aide d'ECAPLE répond à 7 177 appels et à 4 693 télécopies de directeurs du scrutin. Les demandes de renseignements du public sont aussi en hausse. L'équipe de renseignements d'Elections Canada reçoit des renforts importants : à partir du 22 septembre, tous les appels passent d'abord par Renseignements Canada, qui se charge de répondre aux questions les plus simples et renvoie à l'équipe d'Elections Canada les questions plus complexes ou techniques.

LA CLÔTURE DES MISES EN CANDIDATURE

levée mais elle reprendra la veille du scrutin.

Le dimanche 26 septembre, début de la quatrième semaine, les partis lancent leurs campagnes de publicité. La Loi leur interdit d'annoncer dans les médias du début de la période électorale jusqu'à minuit le 30^e jour précédant le scrutin. L'interdiction est donc

Les candidats ont jusqu'au lundi 27 septembre à 14 h pour présenter leur candidature officiellement au



FIGURE 34

Les recenseurs inscrivent sur des formulaires les noms de tous les électeurs domiciliés à chaque adresse. À la fin de la journée, les formulaires sont vérifiés et les renseignements sont entrés dans le système ECAPLE, qui produira plus tard une liste complète des électeurs de la circonscription.

quatre journées de révision dans les nouveaux secteurs résidentiels et dans les secteurs à population très mobile. Au 25 septembre, plus de 340 000 noms ont déjà été ajoutés sur les listes préliminaires, environ 153 000 ont été supprimés et plus de 61 000 corrections ont été effectuées. Par ailleurs, on marque sur les listes les noms de 177 000 électeurs qui sont censés avoir déménagé depuis le référendum.

Partout au pays, les recenseurs et les agents réviseurs laissent, aux adresses où ils n'ont aucune réponse après deux visites, des cartes de demande d'inscription par la poste que les électeurs doivent renvoyer au bureau d'Élections Canada de leur circonscription.

La révision se poursuit

Le 24 septembre, au lendemain de la révision ciblée, des électeurs hors du Québec commencent à se rendre

La course aux locaux

Les directeurs du scrutin ont déjà trouvé des locaux pour les bureaux de scrutin, et peuvent donc imprimer les adresses sur les cartes d'information des électeurs. Mais certains propriétaires, notamment deux commissions scolaires, décident à la dernière minute d'interdire l'utilisation de leurs locaux. Soudain, c'est l'alerte rouge dans cinq circonscriptions du Québec : les directeurs du scrutin et leur personnel cherchent de toute urgence de nouveaux emplacements. Et quand ils les trouvent (non sans difficulté), ils doivent encore préparer et expédier plus de 200 000 nouvelles cartes d'information aux électeurs qui avaient reçu des cartes qui contiennent maintenant des renseignements erronés. Dans le pire des cas, celui de la circonscription de Louis-Hébert, le directeur du scrutin doit remplacer 112 bureaux de scrutin ! Il faut du temps pour en trouver d'autres et certains des nouveaux locaux ne sont pas accessibles de plain-pied. Le directeur du scrutin demande donc qu'on reporte la date limite pour délivrer des certificats de transfert qui permettent aux personnes handicapées de voter dans un autre bureau de scrutin offrant un accès de plain-pied. Le directeur général des élections, en vertu du paragraphe 9(1) de la Loi, prolonge le délai jusqu'à la fermeture des bureaux de scrutin le 25 octobre.

aux bureaux d'Élections Canada pour s'inscrire. D'autres téléphonent pour demander que des agents réviseurs viennent les inscrire à domicile. « Avez-vous cette carte en mains ? » La question figure sur la couverture d'une brochure bilingue de huit pages postée, fin septembre, à quelque 8,1 millions de foyers dans neuf provinces et les deux territoires (figure 35). Cette brochure explique qu'il faut réviser les listes électorales en dehors du Québec et que les personnes n'ayant pas reçu la Carte de révision de la

Au cours de la deuxième semaine, les directeurs du scrutin du Québec forment les recenseurs et les agents réviseurs. Dans la plupart des bureaux locaux d'Élections Canada, les réseaux informatiques sont déjà opérationnels et le personnel ainsi que les fonctionnaires électoraux sont inscrits dans le système ROPAY, qui traite leur paye. Les directeurs du scrutin et leur personnel font imprimer les cartes d'information personnellement adressées aux électeurs. À Ottawa, on se prépare à expédier à des imprimeries locales, dans tout le pays, le papier destiné à l'impression des bulletins de vote.

Recensement et révision

Le lundi 20 septembre, le recensement débute au Québec, et la révision partout ailleurs.

Au Québec, plus de 20 000 recenseurs arborant des macarons jaunes d'Élections Canada commentent leur porte-à-porte pour recueillir les renseignements nécessaires à la préparation des listes électorales et pour remettre les cartes d'information aux électeurs (figure 34). La fête du Yom Kippour tombe les cinquantième et sixième jours du recensement. Comme la circonscription de Mont-Royal compte un grand nombre d'électeurs et de recenseurs juifs, le directeur général des élections permet, en vertu du paragraphe 9(1) de la Loi, que le recensement débute un jour plus tôt dans certaines sections de

Dans les sept jours du recensement, on recueille au Québec les nom et adresse de 4 749 719 électeurs, soit 98 % du nombre estimatif de citoyens admissibles. À compter du 20 septembre, partout ailleurs au Canada, les directeurs du scrutin commencent à envoyer des cartes de révision de la liste électorale fédérale à près de 13,7 millions d'électeurs et électrices, tandis que les agents réviseurs entament



FIGURE 33

Pour implanter des systèmes informatiques dans 295 circonscriptions en l'espace d'une semaine, il faut une coordination à toute épreuve. Au centre ÉCAPLE d'Ottawa, le personnel utilise de vastes tableaux muraux pour suivre la progression des travaux, divisés en cinq étapes clés : livraison du matériel, installation, essai, mise à jour des données électorales et premier rapport d'étape.

À vos marques !

En dehors du Québec, les directeurs et directrices du scrutin reçoivent du siège d'Ottawa des disquettes contenant la liste préliminaire de leur circonscription ainsi qu'une série d'étiquettes destinées aux cartes d'information de l'électeur. À cela s'ajoute la base de données du référendum, qui servira à réviser et à produire les listes électorales de leur circonscription. Le logiciel ÉCAPLE leur est également envoyé, de même qu'une série de disquettes du Système de déboursés d'élection, pour la comptabilité. Ceux du Québec reçoivent en plus des disquettes listant toutes les voies publiques de leur circonscription afin de faciliter le recensement. Dans la première semaine, le bureau d'aide du système ÉCAPLE à Ottawa répond à 1 100 appels et à 153 télécopies provenant de bureaux locaux (figure 33).

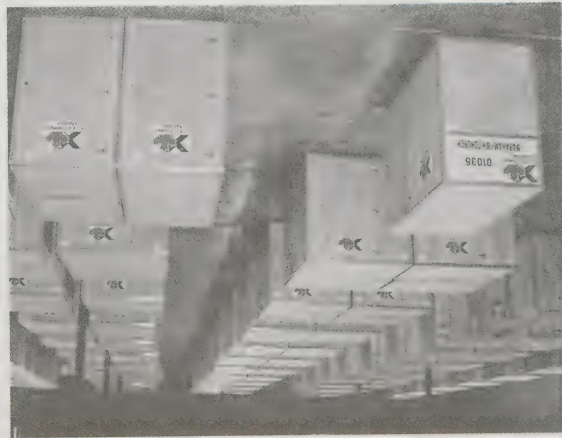


FIGURE 32

Le matériel informatique utilisé lors du référendum de 1992 a été remis à neuf et testé à Brampton (Ontario), puis expédié à plus de 20 entrepôts répartis dans tout le pays. Au déclenchement de l'élection, une des caisses ci-dessus a été livrée par camion dans chacune des circonscriptions, où l'on installe le matériel pour la production des listes électorales.

Au déclenchement de l'élection, 12 partis politiques sont déjà enregistrés; 12 autres ont déposé une demande d'enregistrement avant la date limite (60 jours avant l'émission des brevets) et ont été avisés qu'ils seront enregistrés lorsqu'ils auront présenté des candidats dans au moins 50 circonscriptions pour cette élection.

Entre-temps, chaque directeur du scrutin publie une proclamation annonçant, entre autres, que les candidats peuvent commencer à lui remettre leurs bulletins de présentation. Ces derniers commencent aussitôt à lui parvenir. Au Québec, le Bloc Québécois obtient son enregistrement officiel dans les trois jours suivant le déclenchement de l'élection.

Au début de la période électorale, les directeurs du scrutin, en plus de superviser et de former le personnel de leur bureau, souvent novice en matière électorale,

PAS UNE LISTE... MAIS PLUSIEURS

doivent trouver des recenseurs, des agents réviseurs et des réviseurs pour aider à établir les listes électorales. Des noms sont fournis à cette fin par les associations locales des partis dont les candidats ont terminé premier et deuxième à la dernière élection.

Au siège d'Ottawa, le réseau de soutien des bureaux locaux commence à répondre à des questions et à résoudre des problèmes. Des directeurs du scrutin veulent des précisions concernant les formulaires ou d'autres fournitures, ou sur le recrutement du personnel supplémentaire qu'ils auront à former en vitesse. Pendant la première semaine, le personnel des Opérations doit traiter près de 5 000 appels téléphoniques et plus de 1 200 télécopies provenant des directeurs et directrices du scrutin. L'activité demeurera aussi intense, sinon plus, durant la majeure partie de la période électorale.

Deux employés chevronnés du siège d'Ottawa sont dépêchés, l'un en Nouvelle-Écosse, l'autre en Alberta, pour aider des directeurs adjoints du scrutin qui assurent l'entier rôle de directeurs du scrutin incapables d'assumer leurs fonctions.

On parle souvent de LA liste électorale. En réalité, les directeurs du scrutin et leur équipe préparent non pas une mais quatre listes dans leur circonscription. Il y a d'abord la liste préliminaire : au Québec, elle est basée sur le recensement, dans les autres provinces et territoires, sur la liste finale du référendum de 1992. Il faut ensuite préparer une première liste révisée pour le vote par anticipation. Une deuxième liste révisée comportant les changements effectués pendant la période de révision est dressée pour le jour du scrutin, le 25 octobre. Enfin, une quatrième liste, établie après le scrutin, contient le nom de toutes les personnes inscrites le jour du scrutin ou dans le cadre du vote par bulletin spécial.

LE LANCEMENT

Pratiquement du jour au lendemain, les directeurs du scrutin ouvrent leurs bureaux, installent les téléphones et le matériel de bureau et font déballer les caisses provenant du Centre de distribution d'Élections Canada à Ottawa — quelque 175 tonnes de matériel pour l'ensemble du pays (Figure 32). Beaucoup d'autres fournitures vont suivre dans les cinq semaines suivantes (711 tonnes de matériel au total) : urnes, for-mulaires, matériel informatique, pancartes, même un drapeau canadien muni d'un support.

Élections Canada lance une vaste campagne d'information pour prévenir les électeurs, au pays et à l'étranger, qu'ils doivent être inscrits pour voter et que la date limite d'inscription est le 20 octobre. Les quotidiens publient une annonce portant le slogan « Voter, c'est s'exprimer » tandis que la chaîne par-lementaire par câble commence à diffuser des mes-sages et des vidéos incitant les électeurs à s'inscrire. Au siège d'Élections Canada, à Ottawa, des agents de renseignements s'installent derrière leur télé-phone et leur ordinateur pour répondre aux milliers de gens qui veulent savoir s'ils sont déjà inscrits, dans quelle circonscription ils habitent ou à quel endroit se trouve le bureau d'Élections Canada dont ils relèvent.

Le nouveau bulletin de vote spécial fait l'objet d'efforts particuliers de communication. Des guides-formulaires d'inscription sont offerts dans plus de 7 600 points de vente de la Société canadienne des postes, 295 bureaux d'Élections Canada, 30 bureaux des passe-ports, 12 bureaux de l'American Automobile Association en Floride et 150 missions diplomatiques et postes consulaires du Canada. Durant la première semaine de la période électorale, des brochures sont distribuées dans les principaux aéroports du Canada aux électeurs et électrices qui quittent leur circonscription. Air

« Voter, c'est s'exprimer »

Le bref d'élection est le document officiel qui marque le début et la fin d'une élection. Sous l'œil des médias, le directeur général des élections signe 295 brefs, un pour chaque directeur du scrutin. Après le dépouillement des votes (habituellement dans les 10 jours suivant le scrutin, ou plus tard s'il y a recomptage), le directeur du même bref, le signe et le retourne à Elections Canada, où il est versé aux archives.

Canada et Canadien International font des annonces à bord de leurs appareils. Des brochures et troussees sont distribuées dans des gares, des agences de voyages ainsi que des bureaux de l'Association canadienne des automobilistes, de Thomas Cook et d'American Express partout au Canada.

Les bureaux locaux d'Élections Canada sont à peine ouverts que des gens s'y présentent déjà pour voter par bulletin spécial. La procédure étant nouvelle, le personnel doit expliquer patiemment aux électeurs qu'ils doivent remplir un formulaire d'inscription et présenter des pièces d'identité avant d'obtenir un bulletin de vote spécial sur lequel ils inscriront le nom du candidat de leur choix.

FIGURE 31



47 JOURS À PLEIN RÉGIME

Dès le déclenchement de l'élection, le directeur général des élections, M. Jean-Pierre Kingsley, télécopie un message aux 295 directeurs du scrutin, leur demandant de louer un local pour le bureau d'Élections Canada, d'embaucher du personnel et de diriger l'élection d'un député. En même temps, on imprime les brefs officiels fixant les dates des scrutins ordinaire et par anticipation, et la date limite des mises en candidature. Le 10 septembre, les 295 brefs sont signés par le directeur général des élections puis envoyés aux directeurs du scrutin (figure 31).

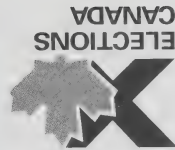
47 jours
à plein régime

CHAPITRE 8



8 septembre	46	9 septembre	45	10 septembre	44	11 septembre	<ul style="list-style-type: none">• Dernier jour auquel les partis politiques peuvent soumettre des noms pour les fonctions de réviseur (env. 2 300) et d'agent réviseur (env. 4 500)
15 septembre	39	16 septembre	38	17 septembre	37	18 septembre	<ul style="list-style-type: none">• Liste préliminaire des électeurs à la disposition des candidats des le dépôt de leur bulletin de présentation
22 septembre	32	23 septembre	31	24 septembre	30	25 septembre	
29 septembre	25	30 septembre	24	1 octobre	23	2 octobre	
6 octobre	18	7 octobre	17	8 octobre	16	9 octobre	
13 octobre	11	14 octobre	10	15 octobre	9	16 octobre	<ul style="list-style-type: none">• Établissement de la première liste électorale révisée pour les bureaux spéciaux de scrutin et remise aux candidats• Jour de scrutin des détenus dans les établissements correctionnels provinciaux
20 octobre	4	21 octobre	3	22 octobre	2	23 octobre	<ul style="list-style-type: none">• Dernier jour pour accepter les bulletins de vote spéciaux aux bureaux d'Élections Canada (16 h, heure locale d'Ottawa)• Établissement de la deuxième liste électorale révisée pour le jour du scrutin et remise aux candidats
<p>• Séances de révision</p> <p>• Début de la campagne sur la Chaîne parlementaire par câble</p> <p>• Dernier jour auquel les partis politiques peuvent soumettre des noms pour les fonctions de scrutateur (38 500) et de greffier du scrutin (38 500)</p> <p>• Fin du vote des membres des Forces canadiennes en vertu des Règles électorales spéciales</p> <p>• Début de l'interdiction de publier et de radiodiffuser les résultats de sondages d'opinion pendant trois jours</p>							

FIGURE 30
Calendrier
électoral
sans
recensement



<div> <div> DIMANCHE </div> <div> LUNDI </div> <div> MARDI </div> </div>			<div> <div> AVANT LE 8 SEPTEMBRE </div> <div> <ul style="list-style-type: none"> • Les demandes d'inscription au Registre international des électeurs sont acceptées en tout temps jusqu'au 20 octobre 1993. • Pour renseignements, composez le 1-800-267-VOTE. </div> </div>		
<div> <div>43</div> <div>12 septembre</div> </div>			<div> <div>42</div> <div>13 septembre</div> </div>		
<div> <div>41</div> <div>14 septembre</div> </div>			<div> <div>36</div> <div>19 septembre</div> </div>		
<div> <div>35</div> <div>20 septembre</div> </div>			<div> <div>34</div> <div>21 septembre</div> </div>		
<div> <div>29</div> <div>26 septembre</div> </div>			<div> <div>28</div> <div>27 septembre</div> </div>		
<div> <div>27</div> <div>28 septembre</div> </div>			<div> <div>20</div> <div>5 octobre</div> </div>		
<div> <div>22</div> <div>3 octobre</div> </div>			<div> <div>21</div> <div>4 octobre</div> </div>		
<div> <div>15</div> <div>10 octobre</div> </div>			<div> <div>14</div> <div>11 octobre</div> </div>		
<div> <div>13</div> <div>12 octobre</div> </div>			<div> <div>7</div> <div>18 octobre</div> </div>		
<div> <div>6</div> <div>19 octobre</div> </div>			<div> <div>0</div> <div>25 OCTOBRE</div> </div>		
<div> <div>1</div> <div>24 octobre</div> </div>			<div> <div>APRÈS LE 25 OCT</div> </div>		

• Début de l'interdiction aux partis politiques de toute publicité pendant deux jours

• Ouverture des bureaux de scrutin
• Les électeurs non inscrits sur la liste peuvent se faire inscrire pour voter (de 9 h à 20 h)

• Dresser la liste électorale de
• L'addition officielle des votes
• Lieu au plus tard le 1^{er} novembre
(7 jours après le jour du scrutin)

• Vote par anticipation (de midi à 20 h)

• Début du vote des membres des Forces canadiennes en vertu des Règles électorales spéciales

• Date limite pour la présentation des candidats jusqu'à 14 h
• Dernier jour pour le désistement des candidats jusqu'à 17 h
• Dernier jour auquel les partis politiques peuvent présenter au moins 50 candidats en vue de leur enregistrement

• Début de la période de révision
• Cartes de révision de la liste électorale fédérale postées aux électeurs inscrits sur la liste préliminaire des électeurs (période de 4 jours)

• Dernier jour auquel les partis politiques peuvent soumettre des norms pour les fonctions de recenseur (env. 20 000), de réviseur (env. 750) et d'agent réviseur (env. 1 500)*

44 11 septembre

37 18 septembre

30 25 septembre

23 2 octobre

16 9 ottobre

10 15 ottobre

- Vote par anticipation (de 12 h à 20 h)
- Fin du vote des membres des Forces canadiennes en vertu des Règles électorales spéciales

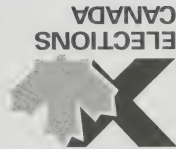
23 ottobre

- Debut de l'interdiction de publier et de radiodiffuser les résultats de sondages d'opinion pendant trois jours

Le personnel électoral engagé par Elections Canada à travers le Canada s'élève à plus de 150 000 personnes.

FIGURE 29

Calendrier
électoral
avec
recensement



AVANT LE 8 SEPTEMBRE			• Les demandes d'inscription au Registre international des électeurs sont acceptées en tout temps jusqu'au 20 octobre 1993. • Pour renseignements, composez le 1-800-267-VOTE.		
DIMANCHE					
LUNDI					
MARDI					
43			12 septembre		
42			13 septembre		
41			14 septembre		
36			19 septembre		
35			20 septembre		
34			21 septembre		
29			26 septembre		
28			27 septembre		
27			28 septembre		
26			3 octobre		
25			4 octobre		
20			5 octobre		
15			10 octobre		
14			11 octobre		
13			12 octobre		
8			17 octobre		
7			18 octobre		
6			19 octobre		
1			24 octobre		
0			25 OCTOBRE		
APRÈS LE 25 OCTOBRE					

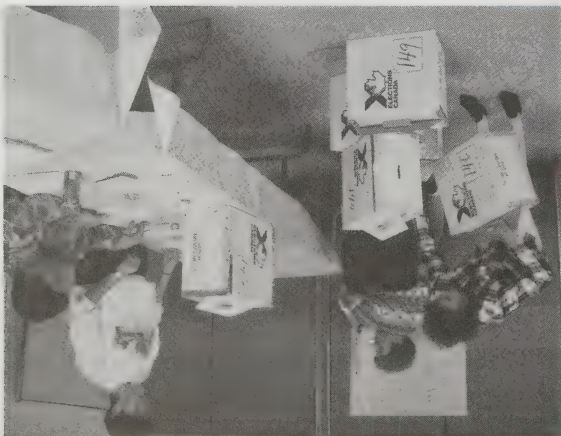


FIGURE 28

À la fin du jour du scrutin, les boîtes de scrutin de tous les bureaux de vote sont retournées au bureau d'Élections Canada de la circonscription. Le directeur du scrutin a encore de nombreuses tâches à remplir, allant de la proclamation du vainqueur jusqu'au recyclage des boîtes de scrutin, qui sont fabriquées en carton.

de présentation des candidatures, font imprimer les bulletins de vote, surveillent le déroulement du scrutin et le dépouillement des votes (figure 28) et déclarent le vainqueur officiel dans leur circonscription en retournant le bref d'élection à Ottawa.

LES DIRECTEURS DU SCRUTIN AU COEUR DE L'ACTION

Un nombre record de partis enregistrés et de candidats ont participé à la 35^e élection générale du Canada, soit 14 partis et 2 155 candidats.

Une élection est un vaste amalgame de tâches cruciales et de délais serrés. Elections Canada fournit des services de formation, de soutien et de coordination mais, au niveau de chaque circonscription, c'est le directeur du scrutin qui mène les opérations. Les 295 directeurs et directrices du scrutin sont nommés par le gouverneur en conseil et suivent les instructions du directeur général des élections. La période électorale et les semaines qui l'entourent leur posent un redoutable défi de gestion. Ils doivent en effet travailler d'arrache-pied, surtout au moment de mettre la machine en marche, juste après l'émission des brefs.

Chargés d'organiser l'élection d'un député dans leur circonscription, les directeurs du scrutin doivent demeurer impartiaux. Leurs responsabilités sont nombreuses. Ils inscrivent les électeurs et électrices sur les listes électorales, choisissent l'emplacement des bureaux de scrutin en assurant leur accessibilité aux personnes handicapées, reçoivent les bulletins

LES CALENDRIERS ÉLECTORAUX

Le 34^e Parlement du Canada a été dissout le 8 septembre 1993. Le gouverneur général a demandé que des brefs décrétant une élection générale pour le lundi 25 octobre soient émis immédiatement et retournés le 15 novembre. La présentation des candidatures a eu lieu le 27 septembre et le vote par anticipation les 15, 16 et 18 octobre.

La 35^e élection générale fédérale du Canada a duré 47 jours, période minimale prévue par la *Loi électorale du Canada* pour inscrire les Canadiens et Canadiennes ayant qualité d'électeur, dresser les listes électorales et inscrire les candidats et candidates. Nous avons dû conduire cette élection en suivant deux calendriers distincts : l'un pour le Québec, où nous avons fait un recensement intégral (pour les étapes du processus, voir la figure 29), l'autre pour les autres provinces et territoires, où nous avons réutilisé les listes mises à jour du référendum fédéral de 1992 (voir la figure 30).

Les CALENDRIERS ELECTRONIQUES

CHAPITRE 7



ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՄԻԼԻՏԱՐԻ
ԼՂԵՎՈՒՄԸ
ՄԻԼԻՏԱՐԻ ԵՎ
ՄԻԼԻՏԱՆԵՐԻ ՄԱՍԻՆ
ՄԻԼԻՏԱՆԵՐԻ ԵՎ
ՄԻԼԻՏԱՆԵՐԻ ՄԱՍԻՆ



Le commissaire continue de recevoir des plaintes au sujet de la 35^e élection générale et de lancer des enquêtes, au besoin. D'après l'expérience des élections passées, il se peut que de nouveaux dossiers soient ouverts à la suite de la remise des rapports de

les poursuites.

dépenses d'élection, dans les prochains mois. Il est encore trop tôt, par conséquent, pour présenter des statistiques valables sur les plaintes, les enquêtes et

ressources et de compétences additionnelles en matière

d'enquête.

En vertu du paragraphe 50(1) de la Loi, seules les personnes ayant la citoyenneté canadienne ont le droit de vote. Dans le passé, quand il fallait faire enquête sur des allégations d'infraction à cet égard, le commissaire devait faire appel à la GRC pour obtenir des informations sur la citoyenneté, informations dont l'accès est protégé par la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Afin de réduire sa dépendance envers la GRC, le commissaire a conclu une entente officielle avec le ministère de la Citoyenneté et de l'immigration pour obtenir ces informations directement lors de l'élection de 1993. Elections Canada espère que le commissaire pourra accéder à ces informations à l'avenir en étant inscrit à l'annexe des organismes d'enquête figurant dans le règlement de la

Loi sur la protection des renseignements personnels.

MESURES DE SUIVI

L'objectif premier du commissaire est d'inciter au respect de la *Loi électorale du Canada*. En cas de problème, il commence par prendre contact avec les représentants désignés des partis, et il enquête sans délai sur toute allégation légitime d'infraction. Au moyen de communications, il fournit des informations sur le processus d'enquête au public, aux partis politiques, aux directeurs et directrices du scrutin ainsi qu'aux corps policiers. Aucune poursuite ne peut être entreprise sans son consentement, qu'il accorde seulement si les faits en cause, l'intérêt public et l'intérêt de la justice le justifient.

L'objectif premier du
commissaire est
d'inciter au respect
de la Loi électorale

LES MANDATS DE PERQUISITION, UN DERNIER RECOURS

Une des raisons pour lesquelles Elections Canada avait autrefois recours à la GRC pour des enquêtes est que les membres de la GRC, en tant qu'agents de la paix, pouvaient obtenir des mandats de perquisition. Mais ce pouvoir n'appartient pas exclusivement aux agents de la paix. En effet, l'enquêteur en chef ou un enquêteur principal peut également obtenir un mandat de perquisition, sur instruction du commissaire, en

présentant les informations requises à un juge de paix, conformément à l'article 487 du *Code criminel*. Le cas s'est déjà produit dans le cadre d'une enquête concernant les *Règles électorales spéciales*.

Cependant, il n'est pas toujours souhaitable de recourir à un mandat de perquisition. En effet, il peut s'avérer nécessaire de rendre publiques des allégations détaillées bien avant que l'individu concerné ait eu la chance de prouver son innocence en cour. Le commissaire estime que le recours à un mandat de perquisition durant une élection ne peut se justifier que lorsque tous les autres moyens d'enquête ont été épuisés. En conséquence, la décision de demander un mandat doit être mûrement réfléchie par le commissaire lui-même et ne peut être déléguée.

ENTENTES OFFICIELLES

Le commissaire a conclu avec la GRC un protocole d'entente définissant officiellement ses rapports avec cet organisme. Ainsi, il est entendu que le commissaire ne fera pas appel à la GRC pour effectuer des enquêtes sur des allégations d'infraction à la *Loi électorale du Canada* sauf si la nature des infractions l'exige ou si le commissaire a besoin de

LES ENQUÊTES SUR LES PLAINTES

Dans le passé, la Gendarmerie royale du Canada (GRC) a mené certaines enquêtes au nom du commissaire. Il s'agissait habituellement de dossiers exigeant la collecte de preuves détenues par une personne ou une organisation distincte d'Élections Canada. Dans de tels cas, le commissaire se bornait à donner des conseils en matière de loi et à prendre la décision d'intenter ou non des poursuites.

Mais la participation de la GRC à une enquête peut donner l'impression qu'un acte criminel grave a été commis. Or, la plupart des conventions à la Loi concernent des manquements mineurs d'ordre administratif, comme l'a reconnu la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis. À propos des méthodes utilisées pour enquêter sur les allégations d'infraction à la *Loi électorale*, la Commission affirmait :

Beaucoup souhaitent un changement à ce chapitre, comme nous l'avons constaté lors de nos consultations*.

Une nouvelle structure d'enquête

Face à cette préoccupation, le commissaire aux élections fédérales, sous la direction générale du directeur général des élections, entreprit d'assurer le respect et l'application de la Loi dans une optique différente. Des professionnels ayant une longue expérience des enquêtes et de la gestion d'organismes d'enquête ont mis en place une nouvelle structure qui donnait au commissaire une capacité d'enquête innovatrice dans l'exercice de ses responsabilités en vertu de la *Loi électorale du Canada*, de la *Loi référendaire* et de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*.

* Pour une *démocratie électorale renouvelée*, volume du rapport final de la Commission sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, 1991, p. 508.

Le commissaire aux élections fédérales, a déclaré à ses enquêteurs lors d'une session d'information tenue à Ottawa le 1^{er} septembre 1993 :

Je veux vous faire bien saisir la responsabilité énorme que nous avons de contribuer à la bonne marche d'une élection démocratique. Il est crucial pour nous d'être toujours sensibles au fait que des réputations risquent d'être sérieusement atteintes par de simples allégations. Nous devons faire tout notre possible pour traiter les candidats et candidates de manière juste et équitable.

Le personnel du Bureau du commissaire augmente durant les périodes entourant un scrutin. Outre le commissaire lui-même, son Bureau comprend maintenant les collaborateurs suivants :

- un conseiller juridique assisté de deux avocats;
- un avocat détaché à temps partiel par les Services juridiques d'Élections Canada pour aider dans la gestion des cas pendant et après la période électorale;
- un enquêteur en chef;
- 24 enquêteurs spéciaux répartis dans tout le pays;
- trois agents de soutien.

En plus de procéder à des évaluations ou enquêtes préliminaires, l'enquêteur en chef dirige le travail des enquêteurs spéciaux, qui ont l'habitude du travail d'enquête et comprennent les subtilités du processus politique ainsi que l'importance de la discrétion en ces matières. Les enquêteurs spéciaux ne peuvent entreprendre une évaluation ou une enquête préliminaire que sur instruction du Bureau du commissaire, et dans les limites établies par celui-ci.

De plus, aucune évaluation préliminaire ne peut commencer sans l'approbation du commissaire, de son conseiller juridique ou de l'enquêteur en chef, et aucune enquête ne peut être ouverte sans l'approbation du commissaire ou du conseiller juridique.

L'ACTION DU COMMISSAIRE AUX ÉLECTIONS FÉDÉRALES

Le commissaire aux élections fédérales assure le respect et l'application des dispositions de la *Loi*

électorale du Canada, sous la surveillance générale du

directeur général des élections. Ce dernier a nommé à ce

poste M. Raymond Landry, de la Faculté de droit de

l'Université d'Ottawa, en avril 1992.

CLÔTURE DES ACTIVITÉS

Diverses parties ont sollicité nos conseils pour préparer des requêtes de recomptage judiciaire. Ces requêtes ont été acceptées dans huit circonscriptions et refusées dans une. Trois requérants se sont désistés avant la fin du recomptage (tableau 3).

TABLEAU 3
Recomptages judiciaires

Requête acceptée	Requête refusée
Bourassa	Souris–Moose Mountain
La Prairie*	
Saint-Jean*	
Simcoe-Centre	
Winnipeg Transcona*	
Edmonton-Nord-Ouest	
Edmonton-Nord	
Edmonton-Est	

* Le juge a mis fin au recomptage lorsque le candidat a retiré sa demande. Par conséquent, les résultats établis par le directeur du scrutin à la suite de l'addition officielle des votes demeurent en vigueur.

campagne, a provoqué de nombreux appels d'intervidus demandant à Elections Canada d'intervenir auprès de propriétaires d'immeubles pour faire respecter la Loi.

Le 20 septembre, le directeur général des élections publiu un communiqué à propos d'un autre sujet qui soulevait de nombreuses questions : l'article 322.1 de la Loi, qui interdit la publication des résultats de sondages d'opinion le jour du scrutin ainsi que les deux jours précédents. Le document précisait les types de sondages interdits et répondait aux questions les plus fréquentes sur l'application de cette disposition aux éditeurs, aux radiodiffuseurs et aux partis politiques.

La conduite de l'élection nécessite la rédaction de plus de 200 contrats couvrant tous les secteurs de responsabilité d'Elections Canada : publicité, services professionnels, préparation de publications et de documents audiovisuels, etc.

En plus de donner de nombreux avis juridiques et de rédiger les lignes directrices exigées par la Loi, nous avons assisté l'arbitre en matière de radiodiffusion en assurant la liaison avec les partis politiques, les stations de radio et de télévision, les associations de radiodiffuseurs et le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes.

Une fois ces activités terminées, les Services juridiques ont veillé à ce que les brefs d'élection soient retournés et que les avis appropriés soient publiés dans la *Gazette du Canada*.

POURSUITES JUDICIAIRES

Parallèlement aux préparatifs électoraux et à la rédaction des textes législatifs, nous avons participé de près à diverses poursuites judiciaires au cours des deux dernières années. On trouvera un tableau récapitulatif de ces cas à l'annexe B.

de ces bulletins afin d'éviter qu'ils ne soient considérés comme une dépense d'élection advenant qu'ils soient livrés après le déclenchement du scrutin.

Les brefs ordonnant la tenue d'une élection générale ont été émis le 8 septembre 1993, mettant ainsi fin à des mois de suspense. Le scrutin était fixé au 25 octobre suivant.

Nous avions prévu, et avons reçu, de nombreuses demandes de renseignements. Bon nombre de dispositions étant nouvelles, nous avons dû donner

sur-le-champ des avis juridiques de toutes sortes aux candidats, aux partis, aux directeurs du scrutin et au public, sept jours sur sept et dans six fuseaux horaires. Les questions touchaient tous les aspects de la législation électorale : admissibilité au vote, relations avec les employeurs, contrats de location, accès aux listes électorales (environ 355 demandes de ce genre entre le 1^{er} avril et le 15 décembre 1993), etc.

Certaines dispositions ont soulevé plus de questions que d'autres. Les articles accordant aux employés quatre heures consécutives pour aller voter pendant les heures de scrutin et ceux concernant le recensement et la révision ont particulièrement intéressé les électeurs. Les candidats et les partis recherchaient davantage des éclaircissements sur des jugements et sur leurs implications pratiques. Les affaires *Somer ville c. Procureur général du Canada* (15 juin 1993) et *Peterborough c. Ramsden* (2 septembre 1993) ont ainsi soulevé de multiples questions sur les périodes d'interdiction publicitaire et sur l'affichage électoral (le point de vue d'Elections Canada sur les implications de l'affaire *Somer ville* est présenté dans le premier chapitre). L'article 82.1 de la Loi, qui autorisait les candidats à entrer dans tout immeuble d'habitation pour faire

Nous avons fourni des avis juridiques sept jours par semaine dans six fuseaux horaires

Si tôt adopté le projet de loi C-14, il fallut agir avec diligence pour mettre en œuvre les changements requis. Les semaines suivantes ont défilé à un rythme effréné. Nos avocats ont dû examiner un par un les centaines de documents produits par Elections Canada — manuels de formation, brochures d'information, fournitures électorales, etc. — pour assurer leur conformité avec la *Loi électorale* modifiée. Ils ont dû aussi tenir les diverses directions au courant des changements législatifs et participer à l'élaboration d'un nouveau Tarif

des honoraires. Il fallait un système de gestion simple pour garantir un service rapide à tous les clients. Comme tous les systèmes étaient alors manuels, nous avons instauré en mai 1993 un nouveau système de gestion des dossiers appelé *Keyfile*. Capable d'extraire rapidement de l'information et de produire des rapports d'activité personnalisés, il a aidé les

Services juridiques à gérer leur lourde charge de travail et à atteindre leurs objectifs en sept semaines. En juillet et août de 1993, la Direction a répondu à des centaines de questions provenant d'autres directions, de partis politiques, de candidats éventuels, d'agents officiels et du grand public, concernant le sens et les implications pratiques des nouvelles dispositions. Au cours de cette période, la Direction a également donné des avis juridiques pour faciliter l'application des *Règles électorales spéciales* et a rédigé un code d'éthique destiné à éviter les conflits d'intérêts chez les directeurs du scrutin.

Devant l'imminence de l'élection, 98 députés ont transmis à Elections Canada une ébauche de leur bulletin parlementaire pour qu'on vérifie l'exactitude des renseignements concernant le processus électoral. Ils souhaitaient aussi faire vérifier la neutralité

DANS LES COULISSES DE LA RÉFORME LÉGISLATIVE

Une période qui a précédé la 35^e élection générale a été mouvementée pour tout l'organisme, mais encore plus pour ceux qui participaient directement au processus de réforme législative. La Direction des services juridiques d'Élections Canada, augmentée temporairement par l'addition de trois avocats, a consacré une bonne partie des deux dernières années à mener divers travaux de recherche et à préparer des exposés sur divers aspects de cette réforme.

Ce travail fut ardu. La rédaction des 110 articles de l'annexe II de la *Loi électorale du Canada*, portant sur les *Règles électorales spéciales*, exigea à elle seule plusieurs semaines de travail intensif.

Questions de droit

CHAPITRE 6

Il s'agit là d'une hausse appréciable par rapport au volume habituel, qui oscille autour de 10 000 transactions dans une année sans élection. Il va sans dire qu'une fluctuation de cette amplitude impose un stress considérable sur les systèmes internes, exige des contrôles et commande plus que jamais un fonctionnement où prime l'efficacité.

CE QUE RÉSERVE L'AVENIR

Élections Canada a fait des progrès notables dans la simplification et le contrôle de ses opérations financières. Dans une entreprise de l'ampleur d'une consultation électorale, l'efficacité et l'efficience des procédures et systèmes financiers sont d'ailleurs d'une importance capitale : nous devons améliorer les services tout en restreignant les coûts.

Or, les progrès ne pourront se poursuivre que si des changements sont apportés à la *Loi électorale du Canada*. Au printemps de 1993, par exemple, le Comité spécial de la Chambre des communes sur la réforme électorale a déposé son rapport sur la deuxième phase de ses travaux. Il y proposait plusieurs modifications visant à mettre à jour les dispositions financières de la *Loi électorale* ayant trait aux candidats et aux partis politiques, qui datent de 1974.

Le déclenchement de la 35^e élection générale a empêché le dépôt d'un projet de loi à cet effet. Les modifications en cause sont aussi profondes que nécessaires. Il est à souhaiter qu'elles soient présentées de nouveau et mises en œuvre avant la 36^e élection générale.

LE TARIF DES HONORAIRES

Adopté par le gouverneur en conseil sur la recommandation du directeur général des élections, le Tarif des honoraires des élections fédérales précise les remboursements de frais, les allocations et les honoraires versés aux directeurs et directrices du scrutin et à toute autre personne embauchée sous le régime de la *Loi électorale*.

En 1991, ce tarif avait été refondu dans le but de rendre la grille des honoraires plus simple et plus équitable et il est révisé depuis sur une base régulière. Il a fallu le modifier notamment à la suite de l'adoption du projet de loi C-114, qui a introduit de nouveaux fonctionnaires électoraux, dont le coordinateur des bulletins de vote spéciaux, l'agent de liaison des *Règles électorales spéciales* et le réviseur du jour du scrutin.

LE PAIEMENT DES FACTURES

Pour la 35^e élection générale, nous avons informé le paiement des loyers et la rémunération du personnel électoral, qui se faisaient manuellement au bureau du directeur du scrutin. La saisie des données s'est faite au bureau de chaque directeur du scrutin, éliminant du coup les erreurs d'inscription et réduisant le double emploi, tout en accélérant le traitement des déboursés.

Durant la période qui entoure un scrutin, Elections Canada traite un volume imposant de comptes dans des délais extrêmement serrés — plus de 200 000 en trois mois pour l'élection de 1993. Le recensement au Québec, par exemple, a engendré environ 28 000 comptes, la révision quelque 16 000 autres et les activités du jour du scrutin près de 150 000.

Des conseils spéciaux

Nous avons mis sur pied quatre équipes régionales, dans le cadre du réseau de soutien, pour répondre aux questions des directeurs du scrutin et de leur personnel concernant les ententes de location, les comptes clients, le SDE et le système de rémunération du personnel électoral (ROPAY).

Pour assurer des réponses rapides, la liaison se faisait par un guichet unique. Entre septembre et décembre 1993, ces équipes ont répondu à plus de 25 000 appels (figure 27). Une ligne 1-800 a été affectée aux appels des fonctionnaires électoraux et des fournisseurs qui cherchaient à connaître l'état de leurs comptes, dans le cadre du service « Où est mon chèque ? ».

Entre septembre et décembre 1993, plus de 40 000 appels sont passés par cette ligne, tel qu'indiqué à la figure 27.

LE SYSTÈME ROPAY

Au moment du référendum de 1992, nous avions chargé une firme privée de traitement de paye de mettre sur pied un système de rémunération du personnel de bureau (ROPAY). Les directeurs du scrutin étaient ainsi soulagés du fardeau de la rémunération, grâce aux services bimensuels fournis à partir d'Ottawa. Pour l'élection de 1993, nous avons bonifié ce système en : accélérant le temps de traitement des comptes grâce à une liaison en direct entre la firme privée et l'équipe du siège d'Elections Canada responsable de la paye, ajoutant l'option du dépôt direct, intégrant la paye du directeur du scrutin et celle de son adjoint, élargissant le système aux fonctionnaires électoraux embauchés pour plus de 24 jours. Ce système a traité la paye de plus de 5 000 fonctionnaires électoraux, à raison de 4 millions de dollars en moyenne par deux semaines.

des candidats et l'enregistrement des partis. Nous avons répondu à plus de 4 000 appels entre septembre et décembre 1993 (figure 26).

LES CHANGEMENTS AU NIVEAU DES CIRCONSCRIPTIONS

des élections fédérales, la préparation des comptes pour les systèmes ROPAY et SDE, la gestion des finances et du personnel, et leurs devoirs envers les candidats et les partis. Nous leur avons également remis un manuel entièrement révisé, le *Manuel du directeur du scrutin* — *Financement des élections, torale du Canada* et expliquant le fonctionnement des systèmes ROPAY et SDE.

Afin d'aider les directeurs du scrutin à remplir leurs tâches financières, nous leur avons donné, en plus de la formation de base, un cours spécial de cinq jours portant entre autres sur le Tarif des honoraires

FIGURE 27
Réseau de soutien d'Élections Canada — Appels de sources autres que les partis et les candidats relativement au financement
(5 septembre — 31 décembre 1993)

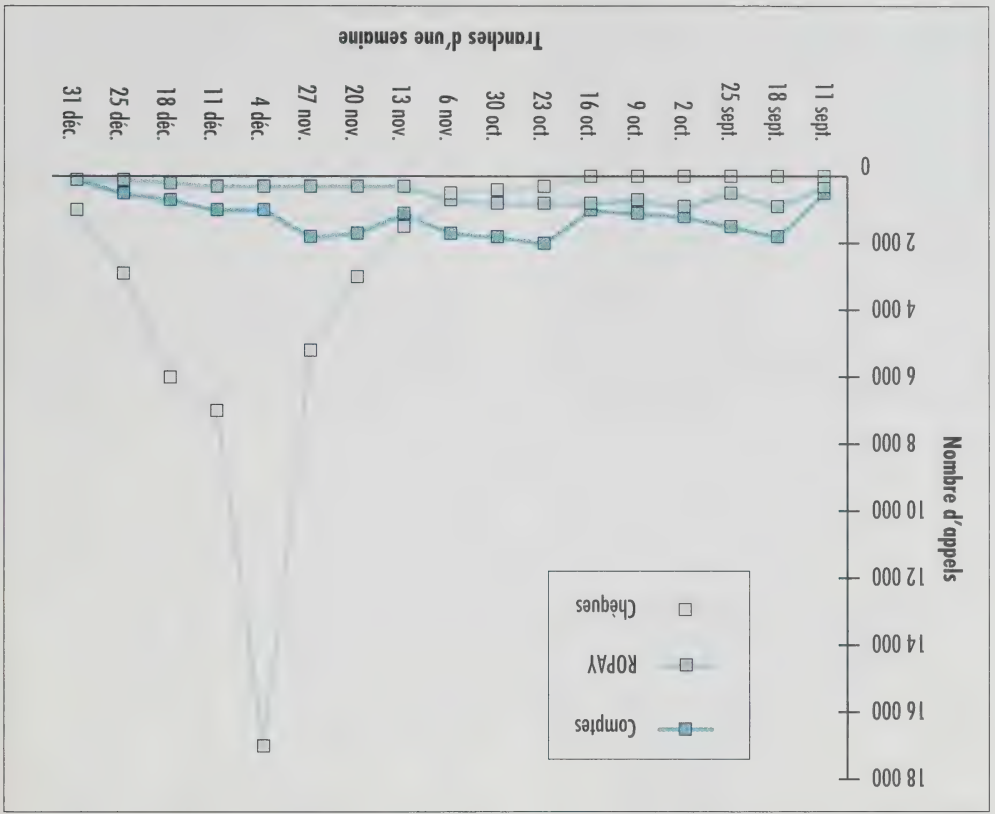
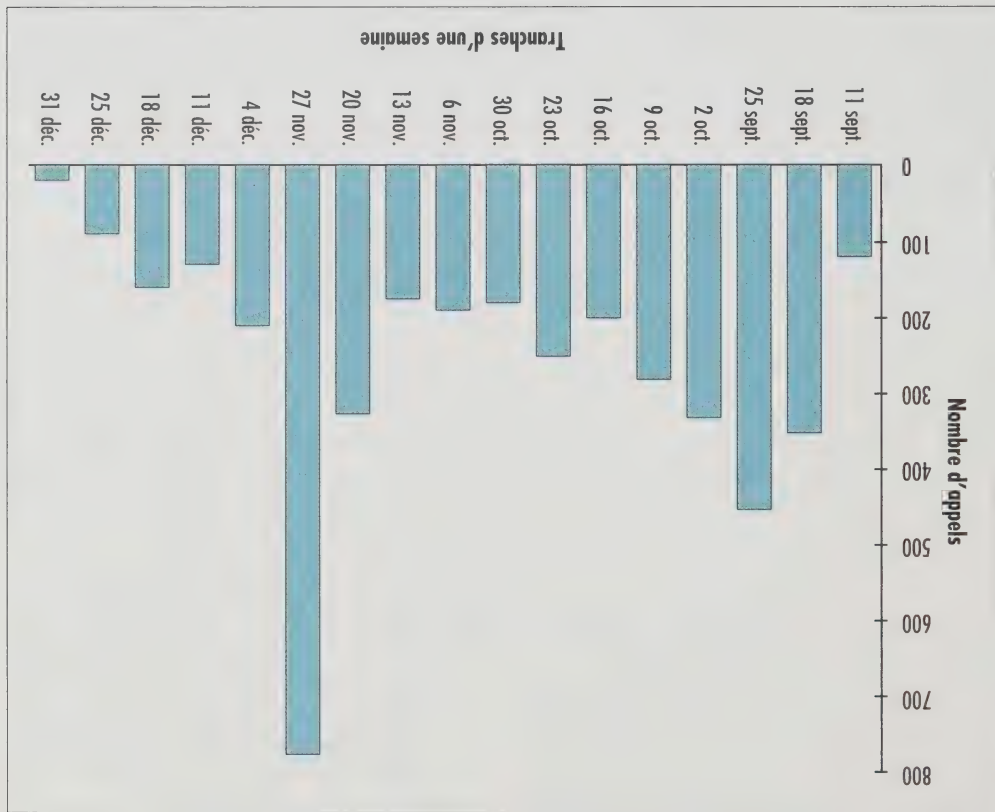


FIGURE 26
Réseau de soutien d'Élections Canada – Appels de partis et de candidats relativement au financement (5 septembre – 31 décembre 1993)



Toute présomption d'infraction est portée à l'attention du commissaire aux élections fédérales, pour enquête.

Expliquer les règles

Le personnel de la Direction du financement des élections a répondu aux demandes de renseignements des partis, candidats, vérificateurs et agents officiels sur les règles régissant le financement électoral. Ces demandes portaient par exemple sur la limitation des dépenses de publicité, les restrictions quant aux contributions, les dépôts exigés, les dépenses personnelles.

Nous assurons un contrôle serré des déboursés, des remboursements et des reçus relatifs aux candidats et aux partis par notre processus de vérification. Elections Canada assume ainsi ses obligations aux termes de la Loi sur la gestion des finances publiques et garantit la conduite d'élections justes et équitables.

Nous accordons avec les registres des reçus délivrés plus de 300 000 reçus officiels d'impôt et vérifions environ 37 %. Nous devons en outre enregistrer 34e élection générale, il s'agit d'une augmentation



FIGURE 25

Les documents de référence à l'intention des candidats et des partis ont été révisés à la suite des modifications législatives concernant notamment les dépôts des candidats, le remboursement des dépenses et les types de contributions autorisés. De plus, le service de renseignements téléphoniques destiné aux candidats et aux partis a continué de traiter des centaines d'appels par semaine, même après le scrutin.

qui assurait la liaison avec le siège d'Élections Canada. Ces mesures, de pair avec l'informatisation des déboursés, auront accru l'efficacité, l'exactitude et la souplesse de leurs opérations.

LES CANDIDATS ET LES PARTIS

La Direction du financement des élections a appliqué divers mécanismes pour informer les partis politiques, les candidats, les agents officiels ainsi que les vérificateurs des nouvelles dispositions financières de la *Loi électorale du Canada*. Ainsi, dans la semaine précédant la clôture des mises en candidature, nous avons tenu dans les principales villes du pays 24 séminaires auxquels étaient conviés candidats, agents officiels et vérificateurs. Bon nombre de personnes y ont assisté, et en sont ressorties avec

une bonne compréhension générale des conditions à remplir en matière de rapports financiers. Une nouvelle publication, le *Manuel d'élection des candidats, de leurs agents officiels et vérificateurs*, a renseigné les candidats sur leurs droits et devoirs, tout en leur fournissant des lignes directrices concernant le financement des campagnes, la présentation des candidatures et les activités le jour du scrutin. En outre, une bande vidéo et un *Manuel de référence sur les dépenses d'élection* leur ont été remis par les directeurs du scrutin (figure 25). Ces documents présentaient une vue d'ensemble des règlements et des buts de la Loi, tout en précisant les responsabilités des candidats, de leur agent officiel et de leur vérificateur (y compris la préparation des rapports financiers et leur dépôt) et en expliquant la notion de dépense d'élection. Ils comportaient également un bref exposé des procédures prévues en cas d'infraction.

Vérifier les chiffres

L'agent officiel d'un candidat est tenu de soumettre à Elections Canada le rapport du vérificateur ainsi que le rapport concernant les dépenses d'élection au plus tard quatre mois après le jour du scrutin. Les partis ont six mois pour fournir des rapports de dépenses d'élection; ils doivent en outre produire une déclaration financière pour chaque année civile, au plus tard six mois après la fin de l'année visée. Il y a actuellement 14 partis enregistrés.

Plus le nombre de candidats et de partis augmente, plus notre charge de travail s'alourdit. Après la 35^e élection générale, il nous faudra vérifier plus de 2 000 rapports financiers pour assurer que la Loi a été respectée, et pour calculer le remboursement dû aux candidats et candidates*. Par rapport à la

* Selon la *Loi électorale du Canada*, tout candidat qui détient au moins 15 % des votes valides dans sa circonscription a droit au remboursement, à même le Trésor public, d'un somme n'excédant pas 50 % des dépenses d'élection qu'il a effectivement engagées.

paiement des loyers (pour les locaux d'élections Canada dans les circonscriptions, par exemple) et à la rémunération du personnel électoral. Au bureau du directeur du scrutin, on saisit les données dans le SDE, qui les valide. L'information est ensuite acheminée au siège d'élections Canada pour vérification et approbation, avant d'être retransmise par voie électronique à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, ministère chargé de préparer les chèques.

POUR METTRE LES MODIFICATIONS EN ŒUVRE

Nous avons dû réviser la documentation financière et récrire les manuels et procédures

En raison du moment où furent adoptées les modifications législatives, Elections Canada a dû achever les préparatifs électoraux en peu de temps, ce qui l'a obligé à s'appuyer fortement sur des consultants extérieurs, et à engager par conséquent des modifications supplémentaires. À la lumière des modifications apportées par le projet de loi C-114, il nous a fallu mettre en place de nouveaux systèmes et assumer la surcharge provenant d'un accroissement important de l'effectif, en plus de repenser ou réviser de fond en comble les manuels et procédures, le Tarif des honoraires des élections fédérales, toute la documentation sur le financement des élections, y compris les formulaires utilisés. Des bandes vidéo produites peu de temps avant à l'intention des candidats et de leurs représentants et vérificateurs ont dû être mises à jour, tout comme les logiciels créés pour traiter la paye des fonctionnaires électoraux.

Pour mieux gérer leurs tâches financières, de plus en plus complexes, les directeurs et directrices du scrutin ont pu compter sur une nouvelle technologie informatique. Chacun a été équipé d'un ordinateur et de logiciels, et s'est vu adjoindre un commis comptable

En 1989, le vérificateur général du Canada avait recommandé le recours aux nouvelles technologies ainsi que l'amélioration des procédures de planification, de gestion financière, de pos-

sition de marchés et de gestion des stocks. Nous avons conséquemment renforcé notre gestion financière et notre contrôle sur les dépenses statutaires, en plus de mettre au point des logiciels de suivi. En 1992, le vérificateur général a d'ailleurs constaté une amélioration générale, relevant en particulier les progrès immenses réalisés dans l'établissement des budgets. Depuis, nous avons mis en œuvre d'autres mesures pour accroître encore le contrôle budgétaire. Nous avons en outre produit un manuel des procédures et politiques internes et commencé à travailler à un logiciel de modélisation des coûts électoraux pour renforcer nos capacités de prévision.

LA MARCHÉ DU PROGRÈS

Le référendum nous a donné l'occasion de mettre à l'essai plusieurs de nos nouveaux systèmes financiers, notamment le système de paye au bureau du directeur du scrutin (ROPAY), le système de renseignements sur les chèques (« Ou est mon chèque ? ») et un système de comptabilité fait sur mesure. L'évaluation post-référendaire a mis en relief la nécessité d'enrichir certains de ces systèmes ou d'en ajouter de nouveaux.

Au nombre des améliorations apportées, notons la restructuration de l'unité ROPAY qui peut mieux, désormais, répartir le travail en cas de surcharge. Nous avons aussi gagné en efficacité en introduisant le dépôt direct, éliminant ainsi certaines tâches fastidieuses.

Nous avons également mis au point, à temps pour le scrutin, un système de déboursés des élections (SDE) qui collige les données nécessaires au

LES CORDONS DE LA BOURSE

L'imminence d'un scrutin marque invariablement l'intensification des activités d'Élections Canada et l'expansion de son effectif. Il faut donc que l'organisme s'ajuste sans délai à l'accroissement de ses opérations tout en tenant d'une main ferme les cordons de la bourse. Nous devons veiller à ce que les politiques, systèmes et procédures nécessaires soient en place pour nous donner un cadre de gestion financière conforme à la Loi sur la gestion des finances publiques et à d'autres lois, règlements et politiques. Parallèlement, nous devons administrer les dispositions financières de la Loi électorale du Canada et fournir aux candidats et aux partis toute l'information concernant les dépenses et les reçus pour contributions, aux termes de la Loi de l'impôt sur le revenu.

bureaux des directeurs du scrutin ainsi que le degré d'utilisation des services de télécopie, par période. Pendant la 35^e élection générale, la seule unité des *Règles électorales spéciales* a envoyé 3 000 messages par télécopie et en a reçu 16 500. Les autres services d'Élections Canada en ont transmis 57 000 et en ont reçu 38 000, dont plus de 10 000 étaient des demandes d'autorisation spéciale provenant de directeurs du scrutin.

Le système s'est avéré extrêmement utile pour la planification quotidienne ainsi que pour l'analyse postélectorale. Nous avons également centralisé la réception des télécopies (figure 24) afin de réduire les délais de réponse, surtout pour les demandes des directeurs du scrutin. Chaque message entrant dans un système informatisé. Des rapports nous permettaient de surveiller la réception de télécopies attendues des

Solutions

Le personnel électoral servira le public dans les deux langues officielles dans toute la mesure du possible. Cependant, pour pallier à l'unilinguisme de certains membres du personnel et assurer un service uniforme à l'échelle du pays, nous avons créé deux nouvelles cartes destinées à aider l'électeur. La première, distribuée par les recenseurs et les réviseurs incapables de s'exprimer dans la langue officielle choisie par l'électeur, indiquait que le recenseur était unilingue et fournissait un numéro de téléphone sans frais grâce auquel l'électeur pouvait obtenir des renseignements d'Élections Canada dans la langue de son choix. La deuxième, distribuée par les scrutateurs le jour du scrutin, donnait des instructions en français et en anglais sur la procédure de vote.

Élections Canada a également instauré un processus plus formel pour traiter les plaintes, conformément



FIGURE 24

Dans la salle de télécopie du siège d'Ottawa, 37 télécopieurs étaient disposés en rangées sur des supports métalliques. Parce que les messages transmis par les directeurs du scrutin étaient souvent de nature urgente, des commis étaient souvent à leur arrivée et les livraient promptement à leurs destinataires.

TÉLÉCOMMUNICATIONS

aux lignes directrices établies par le commissaire aux langues officielles pour ses propres activités. Nous avons pu ainsi faire enquête nous-mêmes sur les plaintes concernant les langues officielles et trouver les solutions appropriées. À cette élection, 39 plaintes ont été adressées au commissaire aux langues officielles (pour 295 circonscriptions), comparativement à 41 au référendum (pour 220 circonscriptions).

Les attentes engendrées par les projets de loi C-78 et C-114 ont rendu la tâche d'Élections Canada plus complexe. Étant donné la grandeur du pays, la diversité des collectivités et la répartition de la population, il est devenu essentiel de recourir aux télécommunications pour servir l'ensemble des électeurs. La 35^e élection générale a été la plus complexe à ce jour sur le plan technologique. Des spécialistes en télécommunications ont établi les systèmes et veillé à leur bon fonctionnement.

Vu la nécessité d'une planification préélectorale accrue, notamment pour coordonner l'installation des lignes téléphoniques à travers le pays, nous avons élaboré avec la compagnie de téléphone de nouvelles politiques et directives. Nous avons envoyé aux directeurs et directrices du scrutin des plans précisant entre autres le type de matériel autorisé et les restrictions applicables aux lignes téléphoniques, pour garantir le bon fonctionnement du système dans son ensemble. Nous avons aussi veillé à ce que les données des services d'assistance annuaire concernant les bureaux locaux d'Élections Canada soient standardisées dans tout le pays.

Un système de répartition automatique des appels nous a permis de surveiller quotidiennement le nombre, l'origine et la destination des appels adressés au siège d'Élections Canada. Seize groupes de répartition automatique ont été utilisés par les employés répondant aux appels des directeurs du

FIGURE 23
Effectif d'Élections Canada
(avril 1992 – novembre 1993)



LANGUES OFFICIELLES

À la lumière des commentaires formulés par le commissaire aux langues officielles à l'occasion d'une vérification effectuée au printemps de 1993, nous avons insisté davantage sur notre politique des langues officielles dans le cadre de la formation des directeurs du scrutin et avons élaboré des lignes directrices pour aider ces derniers à offrir leurs services dans les deux langues officielles.

et Services Canada), qui émet les chèques de paye d'Élections Canada, doit aussi être prêt à réagir rapidement à l'accroissement de la charge de travail, à l'approche d'un scrutin. Ordinairement, Elections Canada est un client mineur de TPSGC. Ses besoins ont toutefois augmenté rapidement pendant le référendum, sont revenus à la normale ensuite, puis se sont accrues de nouveau à l'approche de l'élection.

L'INTENSIFICATION DES PRÉPARATIFS

Dans les mois précédant le scrutin, il importait de choisir le bon moment pour agir, notamment en matière d'administration et de ressources humaines. Engager nos ressources trop tôt aurait été trop coûteux, mais le faire trop tard aurait pu être désastreux. Souvent, le personnel a dû prendre des raccourcis administratifs pour accélérer les choses, et nous avons assoupli nos procédures dans cette optique.

Malgré les fortes pressions et l'incertitude de la période préélectorale, malgré aussi les problèmes quotidiens qu'il fallait résoudre après le déclenchement du scrutin, le moral est demeuré excellent dans tous les services d'Élections Canada.

Après l'adoption du projet de loi C-14, il ne nous restait que six semaines pour nous préparer à une éventuelle élection en juillet. Nous avons prolongé les heures de service et institué des quarts de travail.

Nous avons dû également aménager des locaux supplémentaires pour le personnel supplémentaire, tâche que nous avons accomplie en moins de trois semaines.

À Elections Canada, l'effectif permanent et temporaire augmente considérablement à l'approche d'un scrutin. En 1990, nous comptons 93 employés. En septembre 1992, juste avant le référendum, le chiffre

était passé à 242. Un an plus tard, au début de la campagne électorale, il avait atteint 509, tel qu'indiqué à la figure 23.

Ainsi, bien que notre effectif de base soit peu nombreux, la dotation en personnel est une fonction importante. Pour gagner en efficacité, nous avons conçu une base de données qui couvre l'ensemble des activités du siège d'Élections Canada à cet égard et qui permet de produire un large éventail de rapports à des fins d'analyse et de planification.

Le système en place aide les gestionnaires à planifier la prochaine élection générale

RÉCRUTEMENT EFFICACE ET
RÉMUNÉRATION

Afin de familiariser rapidement les nouveaux employés avec les particularités de leurs fonctions, nous avons produit après le référendum de 1992 des documents d'orientation sur des sujets tels que les services disponibles, les politiques d'Élections Canada et les lignes directrices sur l'activité politique et les conflits d'intérêts. La neutralité est capitale : il ne suffit pas à Elections Canada d'être un organisme impartial, il doit également *apparaître* comme tel. Cette question est mentionnée dans tous les contrats, et les employés sont tenus de signer un document divulguant tout risque de conflit d'intérêts.

Pour pouvoir combler en tout temps nos besoins en personnel, nous maintenons des relations étroites avec la Commission de la fonction publique. Nous

devons en effet affecter du personnel expérimenté, parfois du jour au lendemain, à des fonctions spécialisées telles que les transactions financières, les relations avec les médias et les contacts avec les groupes ethniques, les peuples autochtones et les personnes handicapées. Forts de l'expérience du référendum, nous avons misé sur la « préqualification » d'employés potentiels en vue de l'élection. Les

projections de dotation étaient mises à jour chaque mois et la Commission de la fonction publique pré-pareil pour nous des inventaires d'employés éventuels. Les entrevues avec le personnel temporaire ont commencé au printemps de 1993. Le moment venu, un nombre suffisant de personnes préqualifiées étaient disponibles pour l'élection. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC — anciennement Approvisionnement



FIGURE 22

Au siège d'Élections Canada, les visiteurs ainsi que les appels au numéro principal passent d'abord par la réception, au quatrième étage. Pendant l'élection, la réception fonctionnait jusqu'à minuit, sept jours par semaine.

avait mis en œuvre sa première politique globale de gestion des marchés. Plus tard, elle se dotait d'un système de marchés automatisé qui permet de meilleurs contrôles et rend l'approvisionnement plus rapide et plus efficace.

Nous avons également créé un système informatisé de gestion des biens, qui fournit des informations détaillées sur tous les biens physiques d'Élections Canada au moyen de codes à barres contenant tous les renseignements pertinents.

L'accroissement général des programmes et activités, conjugué à la séparation du Centre de distribution et du siège d'Élections Canada, a considérablement alourdi notre tâche en matière de gestion des dossiers. C'est pourquoi nous avons mis en œuvre un système complet de gestion des dossiers, qui conserve l'information nécessaire aux décisions, protège les renseignements classifiés et établit des calendriers d'élimination pour les dossiers périmés.

Comme les locaux du 440 chemin Coventry, à Ottawa, ne répondaient plus aux besoins du siège d'Élections Canada, la majeure partie du personnel a déménagé dans des locaux situés au 1595 cour Telesat, à Gloucester, près d'Ottawa (figure 22). Seul le Centre de distribution est resté à l'adresse d'origine du chemin Coventry.

En matière d'accessibilité, notre nouveau siège répondait entièrement aux critères municipaux et provinciaux, mais pas aux normes strictes d'Élections Canada. Nous avons installé des mécanismes d'ouverture automatique des portes et avons réaménagé les salles de toilette pour les rendre accessibles aux personnes utilisant un fauteuil roulant. Si nous exigeons que les bureaux des directeurs du scrutin soient complètement accessibles, nous devons aussi appliquer la même règle à notre immeuble principal.

Par ailleurs, nous avons entrepris d'équiper l'immeuble principal. Comme beaucoup d'activités critique et les bureaux. L'information, et que les délais électoraux sont immuables, nous avons installé des génératrices électriques pour que nos opérations en période électorale ne soient jamais interrompues par une panne de courant, au siège ou au Centre de distribution.

Afin de protéger l'intégrité du processus électoral et le secret des dossiers électoraux, il était essentiel de prendre des mesures de sécurité rigoureuses. Dans nos bureaux et au Centre de distribution, nous avons donc installé un système de cartes d'accès électroniques, des caméras sensibles au mouvement, des alarmes contact ainsi que des détecteurs de mouvement.

L'APPROCHE SYSTÉMATIQUE

À la suite du rapport du vérificateur général, la Direction de l'administration et des ressources humaines

NOTRE NOUVEAU TOIT

LES ROUAGES INTERNES

L'organisation d'un scrutin fédéral est une opération hautement complexe qu'il faut réaliser pour ainsi dire sous les yeux du public. Il ne saurait être question de négocier des délais, de sauter des étapes. Tout est strictement régi par la loi.

En fait, Elections Canada ne peut se permettre aucune défaillance. On ne demande pas à 19 millions d'électeurs de faire la queue parce qu'on doit réparer une ligne de télécommunications ou former un nouvel employé. Les locaux, le matériel, les services et le personnel requis doivent être en place à temps et pleinement opérationnels, ce qui exige effort et réflexion.

3001051007
Le dé

CHAPITRE 5



FIGURE 21

Le soir de l'élection, un réseau électronique relayait le pool de médias, Elections Canada et Ressources naturelles Canada. Les résultats officiels étaient téléphonés au bureau central des médias à Toronto, saisis à sur ordinateur puis transmis aux ordinateurs du siège d'Elections Canada, où ils étaient compilés puis acheminés à Ressources naturelles, qui représentait leur progression sur une carte transmise par satellite à la chaîne parlementaire par câble et aux médias.

Les résultats de ces analyses, et ceux des enquêtes menées auprès des directeurs du scrutin, des partis politiques, des candidats et du personnel électoral seront présentés dans l'annexe qui suivra la publication du présent rapport.

mis sur pied à l'occasion du référendum de 1992. Chaque directeur du scrutin avait nommé un représentant chargé de communiquer à intervalles réguliers avec le centre des médias, grâce à une ligne téléphonique réservée à cet effet, pour annoncer les résultats officiels de sa circonscription.

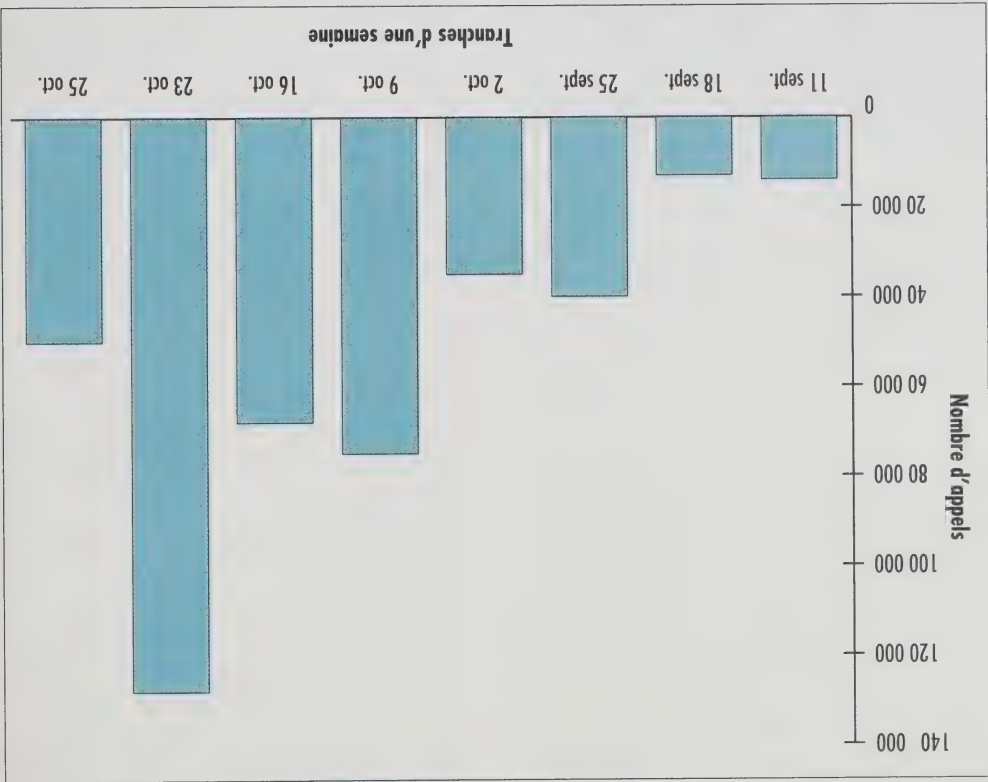
Le pool de médias avait mis à la disposition d'Elections Canada trois terminaux d'ordinateur pour surveiller les résultats le soir de l'élection. Au moyen d'un système informatique relié à l'ordinateur du Service d'information de l'Atlas national, des Ressources naturelles Canada, on a pu dresser une carte détaillée du Canada illustrant les résultats officiels de chaque circonscription (figure 21).

L'OPINION PUBLIQUE

Comme par le passé, Elections Canada a commandé des sondages d'opinion pour évaluer le fonctionnement du système électoral et préparer les futures consultations. Nous voulions en particulier mesurer le degré de connaissance de l'électorat sur les récentes modifications législatives et administratives ainsi que son degré de satisfaction, évaluer les services fournis par Elections Canada pendant la période électorale et déterminer quelles améliorations s'imposent.

Nous analysons actuellement les réponses aux sondages ainsi que l'information produite par les groupes de discussion tenus dans tout le pays avec des jeunes et des personnes ayant une déficience.

FIGURE 20
Nombre d'appels traités par les agents de renseignements
(8 septembre – 25 octobre 1993)



référéndaires enregistrés, le texte de la nouvelle *Loi électorale du Canada* et le rapport statuaire du directeur général des élections sur le référendum. Le projet de loi C-14 a rendu caducs la plupart des documents d'information d'Élections Canada. Parmi les projets d'édition nécessaires par cette réforme législative, mentionnons le texte même de la nouvelle Loi, publié pour la première fois en feuillets détachables en 1993, ainsi que diverses brochures et publications destinées à des catégories précises de l'électorat.

LE SOIR DES ÉLECTIONS

Élections Canada et le pool organisé par les grands médias nationaux (CBC, Presse Canadienne, CTV, Global/CanWest, Société Radio-Canada, Standard Broadcast News et TVA) ont travaillé de pair pour améliorer le processus de transmission des résultats

Nous avons entrepris plus de 150 projets d'édition bilingues en vue de l'élection : brochures, documents de fond, discours, affiches, formulaires, cartes d'inscription postale, etc.

d'Élections Canada. À la fin de la période électorale, grâce aux efforts conjugués d'Élections Canada et de Renseignements Canada, les 240 agents de renseignements avaient répondu à plus de 420 000 appels, près du double du nombre d'appels traités pendant le référendum (figure 20).

Des demandes de renseignements nous sont également parvenues par la poste. Un service de correspondance, mis sur pied pour répondre au courrier relatif au référendum de 1992 et à l'élection de 1993, nous a permis de fournir des réponses plus rapides et plus à point. Un système de suivi a par ailleurs été créé pour faciliter la gestion du courrier.

LES ÉCRITS

Depuis le dernier rapport du directeur général des élections, nous avons publié cinq documents majeurs : le texte de la législation référendaire fédérale, les résultats officiels du référendum, le rapport des contributions et dépenses des comités

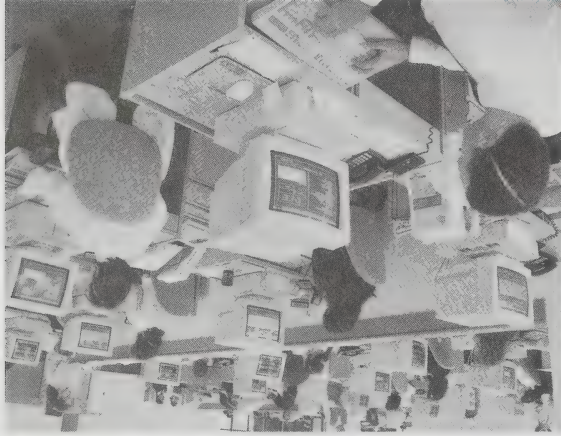


FIGURE 19

Du 22 septembre jusqu'au scrutin, Renseignements Canada a traité la plupart des appels faits au numéro sans frais d'Élections Canada entre 6 h du matin et minuit, sept jours par semaine. Jusqu'à 120 agents étaient à l'œuvre en période de pointe.

investi dans la technologie informatique de pointe. Avant le déclenchement de l'élection, le noyau principal de 24 agents de renseignements a reçu une formation poussée sur la législation électorale et a été initié à l'utilisation du matériel informatique.

Chaque agent avait un ordinateur personnel relié à un réseau. Les manuels de référence, les données sur les limites des circonscriptions, les statistiques et les procédures électorales étaient ainsi accessibles en direct, ce qui permettait aux agents de répondre rapidement et correctement aux questions. Par exemple, en donnant son code postal, l'électeur pouvait obtenir le nom de sa circonscription et celui des candidats, et connaître l'endroit où s'inscrire le jour du scrutin. L'information sur ordinateur était complétée par un manuel de consultation facile.

Le système de réponse téléphonique répartissait automatiquement les appels et surveillait les périodes d'attente au téléphone. Il était relié en outre au Système de gestion des élections (SGE), qui pouvait ainsi suivre le nombre et la nature des appels. À l'aide de cette information, le personnel de la Direction de la technologie informatique, a pu augmenter, reprogrammer et ajuster continuellement le matériel informatique en fonction des besoins.

Le noyau principal d'agents de renseignements d'Élections Canada a répondu à tous les appels du public jusqu'au 22 septembre 1993. Par après, l'équipe beaucoup plus nombreuse de Renseignements Canada, ayant alors reçu la formation nécessaire, s'est greffée à l'équipe initiale (figure 19). Pendant le reste de la période électorale, ces agents ont fourni de l'information de base, rattachement les appels plus complexes vers le directeur du scrutin approprié, si la demande émanait d'un électeur, ou vers un autre agent d'Élections Canada, s'il s'agissait d'une question plus technique émanant d'un directeur du scrutin, d'un candidat ou d'un agent officiel. Pour le jour du scrutin, une équipe d'appoint, dotée d'ordinateurs, était en poste au Centre de distribution

de communications étroit de veiller à ce que tous ces électeurs soient bien au fait des nouvelles procédures de vote et reçoivent l'information pertinente le plus tôt possible. Les délais fixés dans la Loi pour l'inscription et le vote par bulletin spécial sont rigoureux. En conséquence, l'une de nos priorités fut de produire tous les documents d'information et tous les formulaires d'inscription liés aux RÉS dès l'adoption du projet de loi C-114.

Avec la collaboration du secteur privé, d'organisations non gouvernementales et de ministères fédéraux, nous avons tenté de rejoindre le plus grand nombre possible de ces électeurs. Pour ce faire, nous avons eu recours à diverses stratégies :

- La Société canadienne des postes a placé des guides-formulaires d'inscription sur les *Règles électorales spéciales*, pendant la période électorale, dans plus de 7 600 bureaux de poste du pays. En outre, des bureaux de passeports, des agences de voyage, des compagnies aériennes, des aéroports, des gares ferroviaires et routières, des hôtels et des associations d'automobilistes ont mis de l'information à la disposition de leurs clients ou membres.
- Pour rejoindre les personnes résidant à l'étranger, nous avons organisé, de concert avec le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, une campagne internationale d'information sur l'inscription des électeurs, en juillet, et l'envoi de documentation et de guides-formulaires sur les *Règles électorales spéciales*, pendant tout l'été. Bon nombre des 150 missions diplomatiques et consulaires du Canada ont organisé des initiatives spéciales, tels des envois postaux aux collectivités canadiennes locales, l'installation de kiosques à l'occasion des réceptions de la Fête du Canada, et l'apposition d'affiches dans des lieux fréquentés par les Canadiens. En outre, avec le concours de Santé Canada, un dépliant a été

Le Centre de renseignements d'Elections Canada, a lien vital entre l'électorat et le personnel électoral, travaillé avec Renseignements Canada, une unité rattachée à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, pour répondre aux appels du public pendant l'élection. Durant le référendum, ces deux unités ont répondu à plus de 240 000 appels. Le Centre de renseignements a mis à profit l'hiatus entre le référendum et la 35^e élection générale pour améliorer son fonctionnement. Pour répondre plus efficacement à un plus grand nombre d'appels, il a

QUESTIONS ET RÉPONSES

annexé aux chèques de pension du Canada ou de la sécurité de vieillesse postés à quelque 75 000 Canadiens et Canadiennes résidant à l'étranger.

- Pour atteindre les personnes incarcérées purgeant une peine de moins de deux ans, nous avons sollicité l'aide de la Société John Howard et de la Société Elizabeth Fry, et avons distribué une affiche et un guide détaillé expliquant les procédures d'inscription et de vote.
- Le ministère de la Défense nationale a informé les membres des Forces canadiennes des nouvelles règles de vote et Elections Canada a distribué dans toutes les bases un document détaillé à ce sujet.
- À la fin de la période électorale, nous avions distribué près de 40 000 trousseaux d'information dans tout le pays à des organisations, des associations, des ministères, des bibliothèques, des partis politiques et des candidats, établi près de 20 000 points de distribution, en collaboration des organismes publics et privés, envoyé par la poste du matériel (brochures, dépliants, signets et affiches) à près de 30 000 organisations et associations; envoyé 140 000 guides-formulaires sur les *Règles électorales spéciales* dans les missions diplomatiques et consulaires à l'étranger.

modifications apportées à la *Loi électorale*. Nous envisageons de réviser entièrement le matériel de simulation électorale, en collaboration avec des spécialistes des sciences sociales de tout le pays.

Pour la période électorale, la campagne d'information destinée aux jeunes et aux nouveaux électeurs visait tous les jeunes de 18 à 24 ans, et pas seulement les étudiants. Elections Canada, qui avait consulté des jeunes sur leurs intérêts et leurs besoins en information avant de concevoir sa campagne, a notamment produit une

affiche, un dépliant et un signal-calandrier. Près de 10 000 trousses d'information ont été distribuées aux établissements d'enseignement et des kiosques d'information ont été établis dans des centres commerciaux et autres lieux fréquentés par des jeunes.

Les centres d'emploi du Canada nous ont permis d'utiliser leurs

installations au Schools and Skills Show de Toronto. Avec la coopération de Santé Canada et de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, une lettre particulière du directeur général des élections a été envoyée à 260 000 jeunes ayant atteint l'âge de 18 ans depuis le référendum, pour leur conseiller de se faire inscrire sur les listes électorales. La collaboration avec le secteur privé a favorisé la diffusion de l'information parmi les jeunes dans des centres commerciaux, des librairies, des magasins de disques et des arènes.

Les électeurs admissibles en vertu des Règles électorales spéciales

La période électorale étant relativement brève, communiquer avec les personnes admissibles à voter en vertu des *Règles électorales spéciales* pose tout un défi, car la plupart sont absentes de leur foyer et beaucoup résident à l'étranger. L'objectif en matière

Notre but était de renseigner l'électeur sur les nouveaux mécanismes de vote

centres communautaires et à des organisations au service des immigrants. Le matériel a également été mis à la disposition des candidats et des partis. En coopération avec Patrimoine Canada, du matériel d'information d'Elections Canada a été affiché dans les cours de citoyenneté et distribué aux nouveaux Canadiens prenant leur serment de citoyen-neté. Le directeur général des élections a envoyé une lettre à quelque 60 000 nouveaux Canadiens de l'extérieur du Québec qui avaient obtenu leur

noté depuis le référendum, leur expliquant notamment comment s'inscrire pour voter.

Après le référendum, Elections Canada a élargi son programme d'information à l'intention des jeunes en participant à des conférences provinciales et nationales d'enseignants et en organisant des simulations électorales dans des écoles, y compris des établissements spéciaux et des écoles parallèles. La simulation électorale la plus imposante, et de loin, est celle qui se tient chaque année en avril à Montréal pendant le Salon international Pepsi jeunesse, et qui permet à plus de 100 000 jeunes de voter pour la Personnalité jeunesse du Québec.

L'exposition conjointe d'Elections Canada et des Archives nationales intitulée *Les coulisses des élections* permet d'initier les jeunes au processus électoral. Lancée en 1990, cette exposition itinérante a continué son périple dans diverses régions en 1993 et poursuivra sa tournée pendant encore cinq ans. Partout où elle s'arrête, Elections Canada organise des simulations d'élection ainsi que des ateliers sur le processus électoral pour les étudiants et d'autres groupes. L'exposition comprend également une présentation audiovisuelle, tout comme les documents connexes, a été adaptée en fonction des

Pour l'élection générale, nous avons retenu un logo autochtone distinct intégrant des symboles propres aux Métis, aux Inuit et aux Premières Nations pour tous les documents destinés à l'électorat autochtone (figure 17) et avons élaboré le cadre général d'une base de données pour conserver des renseignements sur les circonscriptions, nous avons également aidé les directeurs du scrutin à établir des relations avec les chefs et les conseils de bande. Près de 100 aînés autochtones ont été embauchés pour offrir dans les bureaux de scrutin des services d'aide et de traduction et pour répondre des électeurs sans pièces d'identité.

Considérant la situation unique des collectivités situées au nord du 60^e parallèle, nous avons procédé à un envoi massif de documentation aux localités éloignées durant les deux premières semaines de septembre, pour informer promptement l'électorat concerné. Nous avons distribué plus de 4 000 trousseaux d'information dans les réserves, dans les communautés



FIGURE 18

Outre des dépliants et des trousseaux d'information en langues ancestrales, Elections Canada a publié de l'information dans les médias ethniques et a distribué des cartes d'information multilingues dans les bureaux de scrutin.

Les textes d'information sur l'élection ont été produits en quatre langues autochtones — l'ojibway, le cri, l'inuktitut et le tchipewyan — sélectionnées en consultation avec le ministère des Affaires indiennes et selon les usages de la Commission royale sur les peuples autochtones. Pour la campagne publicitaire, nous avons produit des messages en 23 langues pour la radio, en 11 langues pour la télévision et en 8 langues pour la presse écrite.

Les communautés ethnoculturelles

Pour beaucoup de nouveaux Canadiens, les élections fédérales constituent la première occasion de participer au processus démocratique. Nombreux sont ceux qui viennent de pays peu habitués à des élections libres et transparentes. Le programme d'information conçu à l'intention des communautés ethnoculturelles, et en particulier des électeurs canadiens votant pour la première fois, était donc axé sur les besoins de cette catégorie d'électeurs tout en respectant la dimension multiculturelle qu'acquiert de plus en plus la société canadienne.

D'après le recensement de 1991, plus de 2 millions de Canadiens et Canadiennes parlent à la maison une langue autre que l'anglais ou le français, et plus de 3,5 millions ont une langue maternelle autre que l'anglais ou le français. En tenant compte de ces chiffres et de la répartition géographique de la population ethnoculturelle, nous avons décidé de produire de la documentation de base pour le Québec en 15 langues, outre l'anglais et le français, et pour les autres provinces et territoires, en 32 langues supplémentaires (figure 18). Près de 400 000 dépliants et 10 000 trousseaux d'information ont été distribués à quelque 2 500 associations ethnoculturelles, à des

Les électeurs ayant des besoins spéciaux

Le programme des besoins spéciaux visait les personnes ayant une déficience physique ou mentale, les personnes âgées, les sans-abri, les résidents et résidentes de centres d'hébergement et les personnes peu alphabétisées.

Pour la première fois lors du référendum de 1992, les intérêts des personnes ayant des besoins spéciaux, nous avions produit des documents sur des supports de substitution (figure 16), notamment en gros caractères, en braille et sur audiocassette. Pour l'élection, nous avons poursuivi ces efforts en procurant de la documentation par le truchement du réseau informatisé du Centre d'information pour personnes handicapées du Canada ou, pour la première fois, sur des disquettes d'ordinateurs vocaux. Les documents en gros caractères et les matrices de disquettes ont été produits par Elections Canada, ce qui a permis de réaliser des économies importantes.

En vue de l'élection, nous avons assuré une liaison constante avec les groupes ayant des besoins spéciaux en participant à de nombreuses rencontres et conférences au printemps et à l'été de 1993. Nous avons mis au point des documents visant spécialement ces groupes, notamment des brochures et des affiches, et les avons diffusés à des personnes et à des organismes sans but lucratif, à l'échelle locale et nationale. Dès le déclenchement de l'élection, ces efforts se sont intensifiés.

Elections Canada a envoyé plus de 4 000 trousseaux d'information à des organisations canadiennes représentant des personnes ayant des besoins spéciaux. Du matériel d'information a été envoyé aux centres d'hébergement, aux refuges pour femmes battues, aux associations provinciales d'hôpitaux, aux écoles qui offrent des cours d'alphabétisation aux adultes et aux centres de besoins spéciaux de Bell Canada au Québec et en Ontario. Quelque 162 000 prestataires des pensions d'invalidité du gouvernement

FIGURE 17

En plus de produire les imprimés ci-dessus et une campagne médias à l'intention des électeurs autochtones, Elections Canada a fourni des services de formation et de soutien pour aider les directeurs du scrutin à accroître la participation des Autochtones en tant qu'électeurs et fonctionnaires électoraux.



ont reçu un dépliant avec leur chèque, et 80 000 personnes âgées ont reçu un dépliant comme encart au guide électoral préparé par *Une voix* — Le réseau canadien des aînés. De l'information a été diffusée sur VoicePrint et La Magnétothèque, deux services d'information destinés aux personnes ayant une déficience visuelle. L'Institut national canadien des aveugles (INCA) a envoyé à ses 72 000 membres de la documentation produite sur des supports de substitution. De même, des associations représentant les personnes sourdes ou malentendantes ont reçu de la documentation spéciale, tout comme 20 000 personnes appartenant à ce groupe.

Les électeurs autochtones

Pour le référendum, Elections Canada avait préparé un programme d'information s'adressant précisément à la communauté autochtone. Pour ce faire, nous avions consulté les principales organisations autochtones.

certaines organisations ont consenti à distribuer le nouveau *Guide de l'électeur* à leur clientèle. Des troupes d'information ont également été envoyées aux bibliothèques par le truchement des Services du programme de dépôt du Groupe Communication Canada.

Les candidats et les partis

Nous avons déployé des efforts considérables pour informer ceux vers qui se tournent bien des gens pour obtenir de l'information sur le processus électoral, à savoir les candidats et les partis politiques. Nous avons ainsi organisé des séances d'information à l'intention des partis pour leur exposer les modifications apportées à la Loi et les nouvelles procédures qui en découlent. Nous avons fourni aux partis des troupes d'information dès le lancement de l'élection, tandis que chaque candidat a reçu les siennes immédiatement



FIGURE 16

Des documents d'information sur supports de substitution ont été distribués, par le biais d'une multitude de réseaux, aux électeurs ayant des besoins spéciaux ainsi qu'à des enseignants et au personnel de divers établissements de santé.

Les directeurs du scrutin

Avant le déclenchement de l'élection, nous avions envoyé de l'information de base à tous les députés pour qu'ils puissent diffuser des renseignements exacts dans leurs bulletins parlementaires, distribués à tous les foyers de leur circonscription.

Après la clôture des mises en candidature. Environ 2 500 troupes ont été ainsi diffusées aux partis et aux candidats pendant la période électoral; on y trouvait de nombreuses publications, dont des fiches expliquant la nouvelle législation électoral et les deux processus d'inscription — l'un pour le Québec et l'autre pour le reste du Canada. Nous avons en outre fourni des troupes aux députés fédéraux et aux sénateurs, ainsi qu'aux directeurs généraux des élections des provinces.

Comme les directeurs du scrutin sont des intervenants de première ligne pour renseigner les candidats, le public et les médias locaux, il est essentiel qu'ils connaissent bien notre matériel et nos initiatives en matière de communications. Étant donné l'ampleur des modifications apportées à la Loi, et considérant que certains d'entre eux n'avaient jamais conduit une élection fédérale, nous leur avons offert des sessions de formation intensive en juin 1993. C'est dans le cadre de ces sessions que nous leur avons présenté notre plan de communications. Ils ont également pris connaissance des publications et des messages publicitaires qui allaient être diffusés pendant la période électoral. Ils ont reçu en outre des explications sur le système mis en place pour traiter les questions du public. Dès le lancement de l'élection, 1 800 troupes leur ont été envoyées pour distribution auprès des candidats. Pendant la période électoral, nous les avons tenus au courant de toutes nos initiatives de communication, et des agents d'information régionaux leur ont offert un soutien constant.

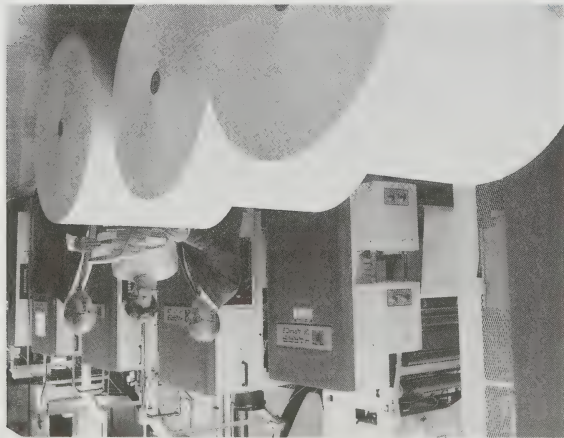


FIGURE 15

Hélène Papineau, gestionnaire, Services d'information publique, et Gaëtan Biard (à d.), gérant de la production, vérifient à l'imprimerie les premiers exemplaires du dépliant tiré à 8,2 millions d'exemplaires pour les provinces et territoires où il n'y avait pas de recensement. Livré à chaque foyer entre le 28 et le 30 septembre, ce document incitait les électeurs à s'assurer qu'ils étaient bel et bien inscrits.

par semaine ainsi que deux jours complets, le 29 septembre et le 13 octobre.

L'un des éléments clés de notre plan d'information grand public fut le dépliant envoyé à chaque foyer, sauf au Québec, expliquant comment la liste électorale serait révisée et indiquant à quel bureau local d'élections Canada s'adresser pour s'inscrire ou pour obtenir d'autres précisions. Ce dépliant a été imprimé en 220 versions différentes, une pour chaque circonscription où il n'y avait pas de recensement (figure 15). Les dépliant ont été tirés par circonscription par des employés de la Chambre des communes, puis livrés par la Société canadienne des postes partout au pays, sauf au Québec où se déroulait un recensement. Pour rejoindre les électeurs et électrices ayant changé d'adresse depuis le référendum de 1992,

programmes pour renseigner les Canadiens à l'étranger sur les nouvelles *Règles électorales spéciales*.

Des relations de partenariat ont été établies avec des organisations non gouvernementales ou privées, ainsi qu'avec des ministères et des organismes publics pour atteindre certains groupes comme les jeunes, les personnes ayant des besoins spéciaux et les Canadiens admissibles au vote par bulletin spécial. Plus de 20 000 points de diffusion de l'information ont pu ainsi être établis et de la documentation destinée à certains groupes cibles a été envoyée à quelque 30 000 organisations ou associations.

Le grand public

L'expérience fructueuse du référendum nous a incitées à solliciter de nouveau la permission d'utiliser les ondes de la Chaîne parlementaire par câble (CPAC). Les enquêtes réalisées au lendemain du référendum ont montré qu'Élections Canada avait atteint de cette manière environ 9 % de la population adulte, soit plus de 1,5 million d'électeurs. Les plus récentes données depuis la dernière élection font état d'une croissance de l'auditoire de la Chaîne parlementaire.

Les émissions d'information, toutes bilingues, alternaient entre des textes à défilement continu et des bandes vidéo avec sous-titres codés et portaient sur divers aspects du processus électoral. Ces émissions représentaient environ 70 heures de temps d'antenne par semaine durant la période électorale. Élections Canada a produit une trentaine de bandes vidéo de courte durée qui ont été diffusées sur la Chaîne parlementaire ainsi que sur des chaînes privées et cablo distribuées. Ces bandes vidéo portaient sur des questions telles que les *Règles électorales spéciales*, les services aux personnes ayant des besoins spéciaux et les procédures de recensement et de révision. Pour répondre aux besoins des personnes sourdes ou malentendantes, nous avons également diffusé des émissions avec sous-titres deux heures

vote des personnes absentes de leur circonscription. Les annonces diffusées pendant la quatrième étape véhiculaient un message d'urgence croissante à mesure qu'approchait la fin de la révision. Cette étape a aussi servi à diffuser de l'information sur le scrutin, notamment sur la nouvelle option d'inscription le jour du scrutin.

DANS LES NOUVELLES

L'équipe des relations avec les médias a joué un rôle important en informant l'électorat et les candidats et en réagissant promptement aux reportages des médias. Les quelque 4 000 appels reçus entre janvier 1993 et le 15 novembre 1993, témoignent des attentes élevées des médias à l'égard d'Élections Canada.

Pour nous assurer de l'uniformité de nos messages et leur diffusion à l'échelle locale, nous avons recouru à un réseau d'agents d'information régionaux qui avaient agi à titre de porte-parole

et de personnes-ressources auprès des directeurs du scrutin lors du référendum. Ce réseau a permis à l'équipe des relations avec les médias de participer activement à la diffusion de messages importants au public et d'être plus présente auprès des médias locaux et régionaux. Des lignes téléphoniques avaient par ailleurs été réservées aux médias, pour leur faciliter l'accès au personnel

d'Élections Canada à Ottawa.

Durant l'été de 1993, alors que les médias préparaient leur couverture électorale, Elections Canada leur a offert une session d'information spéciale comportant une présentation détaillée sur les modifications législatives et sur les divers scénarios possibles relativement à l'inscription des électeurs. Ces sessions

Nous avons établi plus de 20 000 points de distribution dans l'ensemble du pays

La Direction des communications a fait parvenir de la documentation à quelque 3 000 salles de nouvelles, en comptant la presse ethnique, autochtone et internationale. Pour diffuser cette information aux médias nationaux, nous avons eu recours aux moyens suivants : des télécopieurs pour envoyer les communiqués de presse; l'envoi de documents de fond, de fiches de renseignements et d'articles prêts à imprimer accompagnés de photos; des messages d'intérêt public et des bandes vidéo à l'intention des stations privées et câblodistributrices; un bulletin de nouvelles sur bande vidéo; des services informatisés d'analyse des rapports médiatiques. Nous avons également donné aux directeurs du scrutin une formation particulière pour leur permettre de mieux répondre aux demandes d'information des médias.

LE CIBLAGE DES GROUPES

Alors que notre publicité devait diffuser le plus largement possible des renseignements généraux, nos relations publiques véhiculaient des messages précis destinés à des groupes précis. Nos plans pour l'élection reposaient en partie sur l'analyse des méthodes employées au référendum. Certaines initiatives dataient de cette dernière consultation, notamment celles visant des groupes distincts tels les jeunes et les nouveaux citoyens, ainsi que les électeurs autochtones et les personnes ayant une déficience physique ou mentale. Nous y avons ajouté des

ont été diffusées dans 122 quotidiens du Canada en juin 1993, incitant les Canadiens à informer leurs parents et amis à l'étranger qu'ils pourraient être admissibles à voter par bulletin spécial et qu'ils n'avaient qu'à nous téléphoner pour obtenir de la documentation. Cette campagne nationale de publication en dehors d'une période électorale marquait une première pour Elections Canada.

La stratégie publicitaire pour la période électorale elle-même comprenait une campagne en cinq étapes utilisant la radio, la télévision, les chaînes télévisées spécialisées, tous les quotidiens du Canada et certains hebdomadaires (figure 14). Les trois premières étapes ont permis de diffuser des messages, portant, au Québec, sur le processus d'inscription et, dans les autres provinces et territoires, sur la révision. Etant donné les échecs de rigueur pour l'inscription au vote par bulletin spécial, notre campagne des deux premières semaines a mis l'accent sur le

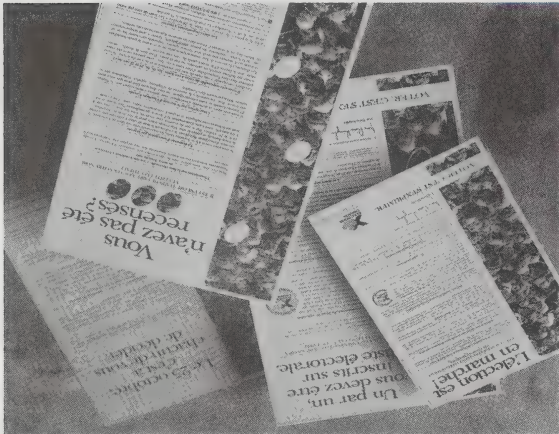


FIGURE 14

Les annonces d'Elections Canada, conçues autour d'un thème visuel unique et d'un slogan (« Voter, c'est s'exprimer », portaient sur différentes questions à mesure que la période électorale avançait : admissibilité au vote, modalités de vote, dates limites et autres aspects du processus électoral.

En cas de déclenchement hâtif de l'élection, nous avons établi un ordre de priorités pour la production des éléments du programme de communications. Les principaux éléments étaient prêts le 25 juin 1993, date à laquelle le directeur général des élections a publié dans la *Gazette du Canada* un avis déclarant que tous les préparatifs requis pour la mise en œuvre du projet de loi C-114 étaient terminés. Pendant l'été, nous avons consolidé nos travaux préparatoires en établissant notamment des relations de partenariat avec le secteur privé. Le 8 septembre 1993, date du déclenchement de l'élection, tous les éléments étaient en place pour le lancement d'un programme d'information enrichi.

BÂTIR UNE CAMPAGNE PUBLICITAIRE

Des l'été de 1992, Elections Canada avait sélectionné trois agences publicitaires pour gérer des campagnes nationales à l'intention du grand public et des communautés ethnoculturelles et autochtones. Ces agences ont proposé des textes et des concepts illustrant la mosaïque canadienne, pour diffusion dans la presse écrite et électronique. Nous avons évalué ces textes et concepts avant le déclenchement de la campagne auprès de tous les groupes cibles, et les avons ensuite adaptés en fonction des commentaires formulés par les groupes de discussion.

Nous avons cerné les méthodes de communication les plus efficaces et les plus rentables, ainsi que la meilleure combinaison de médias pour rejoindre l'ensemble de la population, et avons recherché les moyens les plus appropriés pour communiquer avec les communautés ethnoculturelles et autochtones. Le projet de loi C-114 introduisait un mécanisme qui donnait la possibilité de voter aux électeurs se trouvant hors de leur circonscription. Dès son adoption, nous avons lancé une campagne pour rejoindre les Canadiens et Canadiennes résidant à l'étranger et pour amorcer le processus d'inscription. Des annonces

DES COMMUNICATIONS ÉLARGIES

La réforme législative a imprimé de profonds changements aux programmes d'information publique d'Élections Canada. Notre stratégie de communications comprenait une campagne de publicité multimédias, une campagne nationale et internationale de relations publiques visant 16 groupes distincts, un service téléphonique de renseignements sans frais au Canada et aux États-Unis, et une campagne énergique de relations avec les médias.

Des COMMUNICATIONS ÉLARGIES

CHAPITRE 4

imprimer divers rapports, aussi bien le soir des élections (rapports sommaires) qu'après l'addition officielle des votes (fiches de récapitulation). Après avoir obtenu les données d'inscription finales du système ECAPLE, y compris celles concernant les

personnes inscrites le jour du scrutin, ils pouvaient entrer le nombre de noms figurant sur la liste électorale de chaque bureau de vote puis renvoyer la disquette au siège d'Elections Canada, pour la production du rapport des résultats officiels.

solution de problèmes déjà résolus par leurs collègues, ne serait-ce que quelques instants auparavant. Cet outil précieux a largement contribué à fournir au bureau d'aide les informations techniques et administratives essentielles pour résoudre rapidement les problèmes avec un minimum de personnel.

Le système des résultats électoraux

Dans le passé, les directeurs et directrices du scrutin compilaient manuellement les résultats du vote, bureau par bureau, après l'addition officielle des votes qui se faisait généralement quelques jours après l'élection. Le soir du scrutin, diverses méthodes étaient utilisées pour enregistrer les résultats que les bureaux de vote de la circonscription communiquaient au bureau du directeur du scrutin par téléphone, et pour les divulguer aux médias.

Au siège d'Élections Canada, le personnel chargé de saisir les données destinées au rapport officiel du directeur général des élections travaillait à partir des documents manuscrits ou dactylographiés fournis par les directeurs du scrutin.

Pour tirer le meilleur parti possible de la nouvelle technologie informatique mise à la disposition des directeurs du scrutin, nous avons mis au point le Système des résultats électoraux (SRE), un logiciel qui permettait aux directeurs du scrutin d'effectuer la saisie et la tabulation des résultats, bureau par bureau, le soir du scrutin, et d'effectuer plus tard la récapitulation des résultats officiels.

Vers la fin de la période électorale, nous avons expédié aux directeurs du scrutin, pour la saisie des résultats du vote, une disquette comportant les noms des candidats et candidates ainsi que la liste la plus récente des bureaux de vote. Les directeurs du scrutin pouvaient ainsi réviser la liste en fonction de changements (regroupement ou divisions) de dernière minute apportés aux bureaux de vote; entrer les résultats de chaque bureau de vote; et

nous a permis de connaître les tendances dans la nature et le nombre de questions et d'effectuer des analyses postélectorales.

Pendant la période électorale, les équipes régionales ont traité plus de 40 000 appels des directeurs du scrutin et de leur personnel, soit environ 135 appels par circonscription.

► Le bureau d'aide d'ÉCAPLE

Pendant l'élection, la Direction des opérations a fourni un soutien technique aux directeurs du scrutin par le truchement du bureau d'aide d'ÉCAPLE (figure 13), situé à Ottawa, et d'un réseau d'équipes d'intervention rapide.

Pour offrir ce soutien technique, nous avons eu recours à un système informatique de suivi de tous les appels passant par le bureau d'aide, système grâce auquel les préposés pouvaient retrouver la

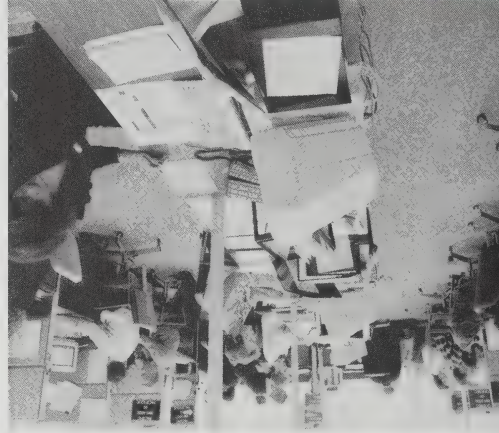


FIGURE 13

Le bureau d'aide d'ÉCAPLE, qui soutenait efficacement les utilisateurs sur le terrain, fonctionnait 20 heures par jour en période de pointe. À sa fermeture, 11 jours après le scrutin, il avait traité 19 224 appels téléphoniques, avait reçu 18 961 télécopies et avait transmis 17 065 télécopies à des bureaux locaux.

ailleurs. Dans l'analyse des options disponibles, nous avons principalement cherché à faciliter les choses pour les électeurs sur le plan de la procédure, du temps et de la distance, à perturber le moins possible les plans et systèmes déjà en place, à limiter les dépenses; et à respecter les exigences de la *Loi*

électorale du Canada.

Après mûre réflexion, nous avons décidé d'ouvrir un bureau de révision dans chaque centre de scrutin regroupant au moins quatre bureaux de vote urbains. Chaque bureau de révision desservirait non seulement les bureaux de vote de ce centre, mais aussi les bureaux de vote uniques et les centres regroupant deux ou trois bureaux de vote situés à proximité dans le même district de révision. Les directeurs du scrutin devaient s'assurer que des bureaux de vote appartenaient à des districts de révision différents ne seraient pas regroupés ensemble et que chaque district de révision serait desservi par au moins un centre de scrutin contenant un bureau de révision. (Normalement, un district de révision urbain compte environ 20 sections de vote.) Le jour du scrutin, les électeurs urbains non inscrits étaient dirigés vers le bureau de révision le plus proche, s'il n'y en avait pas à l'endroit où ils devaient normalement voter.

Chaque bureau de révision du jour du scrutin était placé sous la responsabilité d'un réviseur nommé par le directeur du scrutin de la manière habituelle, c'est-à-dire parmi les personnes désignées par les deux partis dont les candidats étaient arrivés premier et deuxième dans la circonscription à l'élection précédente. Les réviseurs chargés de huit sections de vote ou plus bénéficiaient de personnel d'appoint. Les réviseurs ont été formés par les directeurs du scrutin au moyen de divers outils de formation, y compris un manuel, conçus par Elections Canada. (L'inscription le jour du scrutin avait été traitée dans les sessions d'information tenues en juin 1993 à l'intention des directeurs du scrutin et de leurs adjoints.)

du scrutin

Le réseau de soutien des directeurs

Les services de soutien aux directeurs et directrices du scrutin en période électorale ont été établis avant le déclenchement de l'élection, dans le cadre du Réseau de soutien d'Elections Canada (RSEC). L'objectif était de fournir un système de soutien complet pour la conduite de l'élection et de dispenser de l'information de façon cohérente et rapide à diverses clientèles pendant la période électorale.

Les services de soutien devaient surtout permettre aux directeurs du scrutin de communiquer avec une personne capable de répondre rapidement à leurs questions au siège d'Elections Canada. On prenait les messages efficacement et les appels n'étaient pas transférés inutilement d'une personne à l'autre. Par ailleurs, grâce à leurs contacts réguliers avec les directeurs du scrutin, les membres des équipes de soutien étaient en mesure de recueillir les données requises pour le Système de gestion des élections (SGE), le système de suivi à l'usage de la haute direction d'Elections Canada.

Une trentaine d'employés équipés d'ordinateurs personnels et de divers logiciels ont été affectés à quatre équipes régionales chargées de fournir une aide opérationnelle aux directeurs du scrutin, regroupés comme suit : Atlantique, Québec, Ontario (y compris la circonscription de Nunavut), dans les Territoires du Nord-Ouest et l'Ouest (y compris les circonscriptions de l'Arctique de l'Ouest et du Yukon). Ce service était offert sept jours par semaine, à raison de 14 heures par jour du lundi au samedi et de 6 heures le dimanche.

Neuf experts secondaient les quatre équipes régionales en s'occupant des demandes spéciales et des questions très techniques, et en fournissant des interprétations et des décisions. Les membres des équipes et les experts notaient les demandes et les questions dans un système de suivi des appels, qui

sous cette forme dans le rapport officiel des résultats de l'élection. Une des séries concernait les bulletins des électeurs des Forces canadiennes, des électeurs incarcérés et des électeurs résidant à l'étranger. L'autre visait les bulletins des résidents canadiens votant par bulletin spécial à l'intérieur ou à l'extérieur de leur circonscription.

L'inscription le jour du scrutin

Avant la modification de la *Loi électorale du Canada*, les électeurs et électrices non inscrits dans les circonscriptions rurales étaient autorisés à voter le jour du scrutin à condition de prêter serment et d'avoir un répondant qui était déjà inscrit comme électeur. Les électeurs ainsi assermentés n'étaient pas inscrits sur la liste électorale avant d'être autorisés à voter. Le projet de loi C-114 a permis à tout électeur de s'inscrire le jour du scrutin, éliminant ainsi toute différence à ce chapitre entre les circonscriptions rurales et urbaines. Toutes les personnes inscrites le jour du scrutin figurent donc comme telles sur la liste finale produite après l'élection. Chaque électeur inscrit le jour du scrutin devait recevoir un certificat d'inscription avant de voter. Dans les circonscriptions rurales, ce certificat était délivré par le scrutateur à condition que l'électeur prouve son identité à l'aide d'une pièce appropriée ou d'un répondant inscrit sur la liste de la même section de vote. Dans les circonscriptions urbaines, le directeur du scrutin ouvrait des bureaux de révision pour l'établissement de ces certificats.

L'élaboration de procédures pour l'inscription le jour du scrutin dans les circonscriptions urbaines constituait un défi particulier. Nous devions en effet agir rapidement et il existait peu de précédents

Il s'agissait d'aborder les questions des directeurs du scrutin

temporairement à l'étranger, nous étions préparés à recevoir environ 200 000 inscriptions. En fait, 15 192 électeurs de cette catégorie se sont inscrits.

► Le dépouillement des suffrages

Un local sous bonne garde était aménagé au sein de l'unité des *Règles électorales spéciales* au 440 chemin Coventry, à Ottawa. C'est là que tous les bulletins spéciaux, sauf ceux utilisés par des personnes votant dans leur propre circonscription, ont été triés par circonscription puis dépouillés par des personnes désignées à cette fin par les partis politiques (figure 12). Les bulletins de chaque catégorie d'électeurs étaient dépouillés séparément.

Les bulletins spéciaux des électeurs qui avaient voté dans leur circonscription ont été dépouillés dans le bureau du directeur du scrutin local, le soir du scrutin, par un scrutateur et un greffier nommés par le directeur du scrutin.

► La transmission des résultats

Après le dépouillement des bulletins spéciaux à Ottawa, l'administrateur des *Règles électorales spéciales* a communiqué les résultats, par catégorie d'électeurs et par circonscription, au directeur général des élections. Le dernier a totalisé les résultats de chaque circonscription et les a transmis aux directeurs du scrutin concernés après la clôture du scrutin.

Les résultats du vote des électeurs absents de leur circonscription ont été envoyés séparément aux directeurs du scrutin concernés après la clôture du scrutin et intégrés aux résultats du vote des électeurs ayant voté par bulletin spécial dans leur circonscription. Cette mesure a contribué à assurer le secret du vote. Deux séries de résultats ont été publiées séparément le soir du scrutin et seront enregistrées

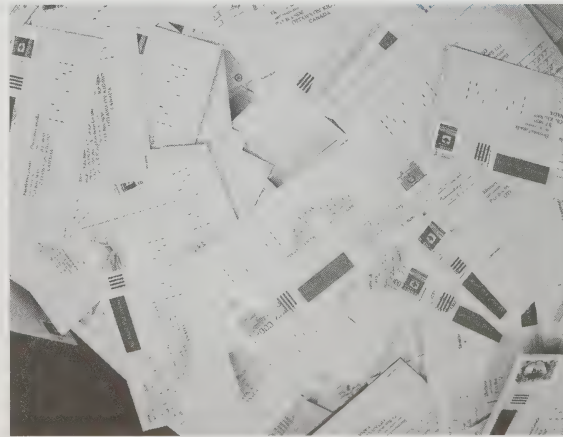


FIGURE 11

Pour la première fois, l'ensemble des électeurs absents de leur circonscription pouvait exercer leur droit de vote. Plus de 14 500 personnes hospitalisées ou en voyage se sont prévalues de ce droit, de même que 9 574 Canadiens résidant à l'étranger.

remettait un bulletin en blanc sur lequel ils inscri-

Dans chaque bureau d'Élections Canada, un coordonnateur des bulletins de vote spéciaux était chargé de vérifier les demandes de bulletin spécial et de distribuer les troussees de l'électeur.

Les électeurs résidant à l'étranger du Canada ou votant hors de leur circonscription devaient faire parvenir leur bulletin spécial à Elections Canada, à Ottawa, au plus tard le vendredi 22 octobre 1993 à 16 h, heure d'Ottawa. La limite applicable aux personnes votant par bulletin spécial dans leur circonscription était aussi de 16 h, heure locale, à la même date.

Aux termes de la *Loi électorale du Canada*, les électeurs à l'étranger pouvaient faire parvenir leur bulletin de vote dûment rempli à toute mission diplomatique ou poste consulaire du Canada ou toute base des Forces canadiennes, pour transmission à Ottawa. Le service de courrier diplomatique



FIGURE 12

Travaillant en équipes de deux, chaque équipe représentait deux partis politiques, plus d'une centaine d'agents des bulletins de vote spéciaux ont commencé, le 14 octobre, à dépouiller les bulletins des électeurs absents de leur circonscription.

du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international s'est occupé de la collecte des bulletins dans les missions diplomatiques et les postes consulaires. Pour sa part, le ministère de la Défense nationale a acheminé à Ottawa les bulletins des électeurs des Forces canadiennes. Dans certains cas, il a fallu surmonter des obstacles considérables — maladie, catastrophe naturelle, conflit armé — pour assurer la livraison des bulletins à Elections Canada, à Ottawa, dans les délais prescrits.

En tout, 17 496 électeurs résidant au Canada mais se trouvant hors de leur circonscription se sont inscrits pour le vote par bulletin spécial et ont reçu la trousse correspondante. De ce nombre, 14 535 ont retourné leur bulletin à temps (figure 11).

Bien que, selon certaines estimations, environ deux millions de Canadiens et Canadiennes résident

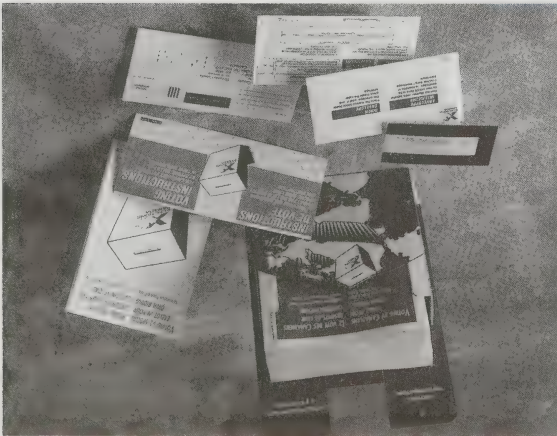


FIGURE 10

La documentation d'inscription pour le vote par bulletin spécial a été largement distribuée à l'intérieur du Canada et à l'étranger. Après le 27 septembre, les troussees de l'électeur envoyées aux électeurs inscrits comprenaient une liste des candidats de la circonscription appropriée.

La vérification, une enveloppe postale et des instructions. Chaque enveloppe extérieure portait un code à barres permettant de s'assurer que l'électeur était bien inscrit et qu'il ne voterait qu'une fois. L'électeur inscrivait sur le bulletin le nom du candidat de son choix. Il devait obtenir lui-même les noms des candidats de sa circonscription. Les électeurs pouvaient obtenir ces noms en téléphonant à Elections Canada (sans frais à partir du Canada et des États-Unis), après la clôture des mises en candidature le 27 septembre 1993, on pouvait aussi s'adresser à toute mission diplomatique ou consulat du Canada à l'étranger.

Après l'impression des bulletins de vote ordinaires, les électeurs et électrices votant par bulletin spécial, en personne, au bureau local d'Elections Canada, pouvaient utiliser un bulletin portant les noms des candidats. S'ils préféraient voter par la poste, on leur

► *Autres électeurs votant par bulletin spécial*

Pour voter par bulletin spécial à la 35^e élection générale, les autres électeurs devaient remplir le formulaire approprié et le faire parvenir à Elections Canada au plus tard à 18 h le 20 octobre, cinquième jour avant le jour du scrutin. Les Canadiens et Canadiennes établis à l'étranger pouvaient s'inscrire à n'importe quel moment grâce au caractère permanent du registre international, mais les autres personnes désirant voter par bulletin spécial ne pouvaient s'inscrire qu'après le déclenchement de l'élection. Les guides-formulaires d'inscription étaient largement accessibles.

Une fois la demande d'inscription reçue et vérifiée, le nom de l'électeur était ajouté au registre international ou au registre national. Les listes des deux registres ont été envoyées aux directeurs du scrutin à des dates précises, pendant la période électorale, pour distribution aux candidats locaux. Les demandes de bulletin spécial émanant de personnes se trouvant dans leur propre circonscription étaient traitées au bureau d'Elections Canada de cette circonscription. C'est l'adresse de résidence de l'électeur, telle qu'indiquée sur le formulaire de demande, qui détermine la circonscription dans laquelle son vote est compté. Dans le cas des Canadiens absents de leur circonscription pendant l'élection, cette adresse est celle où ils habitent normalement. Dans le cas des électeurs résidant à l'étranger, ce peut être leur dernière adresse avant leur départ du Canada ou l'adresse de leur conjoint, d'un parent ou d'une personne envers qui ils sont à charge.

► *La trousse de l'électeur*

Une trousse a été envoyée à toutes les personnes figurant sur le registre international ou national (figure 10). Cette trousse comprenait un bulletin de vote en blanc, une enveloppe intérieure assurant le secret du vote, une enveloppe extérieure servant à

► une autorisation de remplir une déclaration de résidence ordinaire au moment du vote, à l'intention des électeurs des Forces canadiennes qui ne l'avaient pas encore fait.

Auparavant, les conjoints et les personnes à charge des membres des Forces canadiennes résidant à l'extérieur du pays votaient de la même façon que les membres des Forces canadiennes. En vertu des nouvelles règles, cependant, les conjoints et les personnes à charge ont voté comme des civils résidant temporairement à l'étranger.

Sur les 77 235 électeurs des Forces canadiennes admis à voter à cette élection, 35 402 (45,8 %) ont exercé leur droit de vote.

► Les électeurs incarcérés

Les détenus et détenues admis à voter en vertu des nouvelles *Règles électorales spéciales* s'inscrivaient pendant la période électorale auprès de l'agent de liaison nommé à cette fin dans chaque établissement de détention provincial ou territorial. Ils votaient pour un candidat de leur « circonscription de résidence », laquelle correspondait à l'adresse de leur dernière résidence avant l'incarcération ou à l'adresse de leur conjoint, d'un parent ou d'une personne à charge. À défaut d'une telle adresse, ils pouvaient utiliser l'adresse de leur lieu d'arrestation ou celle du palais de justice où leur sentence avait été prononcée.

Les électeurs incarcérés se sont inscrits du 12 au 14 octobre et ont voté par bulletin spécial le 15 octobre, à l'intérieur de l'établissement, en présence d'un scrutateur et d'un greffier nommés et formés par le directeur du scrutin local.

Sur un total de 22 206 électeurs incarcérés, 7 502 (33,8 %) se sont inscrits et 6 956 ont effectivement voté, soit 92,7 % des inscrits et 31,3 % de l'électorat potentiel.

► résidents canadiens se trouvant dans leur circonscription mais étant incapables de voter par anticipation ou le jour du scrutin;

► détenus dans un établissement correctionnel où ils purgent une peine de moins de deux ans.

La *Loi électorale du Canada* exige que le directeur général des élections nomme un administrateur des *Règles électorales spéciales* pour superviser la réception et le dépouillement des bulletins de vote ainsi que la communication des résultats de ce vote. Un bureau a été aménagé dans les locaux d'Élections Canada au 440 chemin Coventry, à Ottawa, pour la gestion de toutes les activités reliées aux *RES*.

► Le vote au sein des Forces canadiennes

Selon les nouvelles *Règles électorales spéciales*, les électeurs des Forces canadiennes continuent d'être inscrits dans un registre tenu par le ministère de la Défense nationale. Ils votent pour un candidat d'une circonscription déterminée en fonction de la Déclaration de résidence ordinaire qu'ils ont remplie au moment de leur enrôlement. Chaque base des Forces canadiennes, tant au Canada qu'à l'étranger, établit son bureau de scrutin. À l'élection de 1993, le vote des Forces canadiennes s'est tenu du lundi 11 octobre au samedi 16 octobre.

En vertu du paragraphe 3(2) de l'annexe II de la *Loi électorale du Canada*, le directeur général des élections a accordé trois autorisations spéciales :

► une autorisation de voter en dehors de la période normale prévue pour les électeurs des Forces canadiennes, à l'intention de quelque 800 membres du 1^{er} Bataillon, Royal 22^e Régiment de Valcartier envoyés dans l'ex-Yougoslavie;

► une autorisation de voter en dehors de la période normale prévue pour les électeurs des Forces canadiennes, à l'intention de quelque 30 membres du 18^e Escadron de la base des Forces canadiennes d'Edmonton envoyés en Haïti;

pour les circonscriptions hors du Québec en vue du scrutin de 1993 sont restées en entrepôt à Ottawa, nous les aurons expédiées immédiatement si l'élection avait été déclenchée après le 8 septembre 1993. Toutes les autres fournitures électorales destinées aux directeurs et directrices du scrutin — un ensemble de 44 763 articles pesant 594 000 kilos — ont été expédiées en cinq envois entre le 7 juillet et le 5 octobre 1993.

Les Règles électorales spéciales

L'un des changements les plus importants occasionnés par l'adoption du projet de loi C-114 fut l'extension des *Règles électorales spéciales (RES)* à divers groupes de personnes incapables de se rendre aux urnes dans leur cir-

conscription. Auparavant, seuls les membres des Forces canadiennes et de la fonction publique fédérale en poste à l'extérieur du pays, ainsi que leurs conjoints et personnes à charge, pouvaient voter aux élections fédérales pendant leur séjour à l'étranger. Aujourd'hui, les nouvelles *Règles électorales spéciales* permettent le vote des Canadiens et Canadiennes de 18 ans ou plus qui sont :

- membres des Forces canadiennes, y compris les civils en poste à l'étranger comme membres du personnel enseignant ou administratif dans les écoles des Forces canadiennes;
- citoyens canadiens résidant temporairement à l'étranger depuis moins de cinq ans et ayant l'intention de revenir résider au Canada (la limite de cinq ans ne s'applique pas à certaines catégories d'électeurs);
- résidents canadiens se trouvant hors de leur circonscription, au Canada ou à l'étranger, au moment de l'élection;

Les Règles électorales spéciales ont été étendues à plusieurs catégories d'électeurs

et de nos stocks a révélé que plus de 12 millions de documents devaient être retirés, recyclés et rem-placés. Nous avons dû créer un certain nombre de trousseaux complètement nouvelles, notamment pour les différentes catégories d'électeurs qui voteraient en vertu des *Règles électorales spéciales*, ainsi que pour les coordonnateurs des bulletins spéciaux dans les bureaux des directeurs du scrutin et les réviseurs du jour du scrutin.

Les fournitures ont été assemblées en fonction de deux scénarios : un recensement dans les 75 circonscriptions du Québec et une révision ciblée dans les 220 autres, ou un recensement dans l'ensemble des 295 circonscriptions du pays. L'assemblage des trousseaux et des lots a commencé le 1^{er} juin 1993, trois semaines et demie seulement après l'adoption du projet de loi C-114. Nous avons assemblé 23 catégories de trousseaux réunies en 30 lots d'expédition pour un total de 27 137 832 articles, dans les 10 semaines allant du 1^{er} juin au 9 août 1993, travail qui a exigé près de 10 000 heures-personnes. En plus, dans les 10 jours suivants, nous avons assemblé 43 000 autres trousseaux de recensement au cas où il aurait fallu procéder à un recensement dans les 220 circonscriptions de l'extérieur du Québec. Ce dernier travail a exigé 1 645 heures-personnes et des locaux d'entre-

posage supplémentaires.

Les directeurs du scrutin du Québec, sauf ceux des régions métropolitaines de Montréal et de Hull, avaient reçu près de 52 000 kilos de fournitures de recensement en août 1992, avant que le Québec annonce qu'il tiendrait son propre référendum. Ces fournitures étaient prêtes à servir pour l'élection générale de 1993, sous réserve d'ajustements mineurs. Les fournitures de recensement assemblées

- Des modules de formation ont été ajoutés pour sensibiliser aux droits et aux besoins spéciaux des personnes handicapées les 150 000 employés temporaires qui se joignent à Elections Canada en période électorale.
- Nous avons continué d'accorder une attention spéciale tant à la forme qu'au contenu de nos publications afin d'en faciliter la lecture.
- Nous avons amélioré les écrans utilisés dans les bureaux de scrutin.
- Nous avons fait des efforts particuliers pour introduire au Québec les mesures d'accessibilité utilisées dans le reste du pays au référendum fédéral de 1992.
- Pour l'élection, nous avons ouvert 16 940 lieux de scrutin dans tout le pays. Sur le plan de l'accessibilité, 15 661 d'entre eux (92,5 %) n'ont exigé aucune modification et 983 (5,8 %) ont été modifiés avant ou pendant la période électorale. Là où il est impossible de trouver des lieux de scrutin accessibles de plain-pied ou de faire les aménagements nécessaires avant l'élection, le directeur du scrutin doit obtenir du directeur général des élections une autorisation spéciale pour utiliser des lieux inaccessibles de plain-pied. Une telle autorisation a été accordée pour 296 lieux de scrutin (1,7 %). Dans ces cas, les électeurs qui le demandent peuvent obtenir un certificat de transfert leur permettant de voter dans un bureau accessible de plain-pied.
- Avant l'élection, nous avons fourni des crédits pour la construction de 624 rampes donnant accès à 2 473 bureaux de scrutin. Cette mesure a coûté 440 420,87 \$, soit 705,80 \$ en moyenne par rampe. Les bureaux de scrutin (tableau 2) étaient aménagés dans les catégories suivantes d'immubles :
- écoles (26,7 %);
- centres communautaires (26,1 %);
- foyers pour personnes âgées (12,9 %);

Être prêt pour les élections ne va pas sans entraîner des coûts, surtout lorsque plusieurs scénarios sont envisagés. Il a fallu plus de 700 tonnes de fournitures pour tenir l'élection générale de 1993. Dans bien des cas, nous avons dû modifier, commander de nouveau, réimprimer ou rassembler des éléments avant l'entrée en vigueur du projet de loi C-114, plusieurs des 700 formulaires, manuels et autres documents entreposés au Centre de distribution d'Elections Canada pour la prochaine élection sont devenus inutilisables. Une analyse détaillée de la Loi

Les fournitures électorales

- salles paroissiales (8,9 %);
- autres : immeubles résidentiels, fédéraux et municipaux, hôpitaux, établissements commerciaux, casernes de pompiers, bureaux de conseil de bande, etc. (25,4 %).

Note : Ne comprend pas les bureaux de scrutin itinérants ni les bureaux spéciaux de scrutin.

Répartition des lieux de scrutin selon le nombre de bureaux de scrutin qui s'y trouvent	
Nombre de bureaux de scrutin dans le lieu de scrutin	lieux de scrutin
16+	56
8-15	1 200
7	581
6	961
5	1 443
4	1 683
3	1 577
2	2 428
1	5 236
Total	15 165
	100,0

TABEAU 2

Répartition des lieux de scrutin selon le nombre de bureaux de scrutin qui s'y trouvent

un prévue par la Loi), mais notre expérience a montré qu'à partir d'une liste informatisée raisonnablement à jour, la révision ciblée fonctionne bien. Il serait donc possible de faire des économies notables en collaborant avec les autorités provinciales et municipales, qui utilisent également des listes électoralles. Bien que les lois et le découpage électoral ne soient pas les mêmes dans leur cas, une fois les informations automatisées et reliées aux cartes numérisées, on peut les exploiter de diverses manières pour produire des listes adaptées à leurs besoins.

Il reste bien sûr des points à régler — non seulement des questions techniques concernant la nature des informations à rassembler et la manière de les organiser et de les enregistrer, mais aussi des questions comme la protection des renseignements personnels ainsi que la sécurité et la confidentialité des listes. Cependant, étant donné les économies considérables dont pourraient bénéficier les contribuables grâce à la réduction des doubles-ments et au partage des coûts de collecte et de traitement des données, nous croyons que l'échange de listes vaut la peine d'être examiné et développé. Nous décrivons dans le chapitre 13 un projet pilote, réalisé à l'été de 1992 par Elections Canada et la Colombie-Britannique, qui démontre la faisabilité d'un système électoral à plusieurs paliers.

L'accessibilité des lieux de scrutin

Notre politique en matière d'accessibilité et l'expérience acquise au référendum nous ont amenés à prendre les mesures suivantes pour l'élection générale de 1993 :

- ▶ Les directeurs et directrices du scrutin ont été invités à utiliser un plus grand nombre de bureaux de vote itinérants.

Le vote s'est déroulé dans 16 940 bureaux de scrutin au Canada

Cette opération, commencée en novembre 1992, a réhaussé la qualité des listes préliminaires et entraîné 1,6 million de corrections et d'ajouts. Après l'intégration de ces corrections, nous avons imprimé les listes électoralles préliminaires, les étiquettes d'adresse pour les cartes de révision de la liste électoralle fédérale et une liste alphabétique des électeurs pour chaque circonscription. Ces listes et étiquettes remplaçaient la première série produite dans le cadre du plan de novembre (premier plan opérationnel) conçu en fonction d'une élection précédente. Finalement, en avril 1993, les CD-ROM contenant la base de données corrigée des 220 circonscriptions ont été mis à la disposition des partis enregistrés.

LE DÉCENCHÈMENT DE L'ÉLECTION

Lorsque l'élection a été déclenchée, le 8 septembre 1993, nous avons recueilli le fruit des efforts de planification des 10 mois précédents. La révision ciblée a commencé dans les secteurs désignés à cette fin, alors que des cartes d'information de l'électeur étaient distribuées dans les autres secteurs, par envois successifs, afin de répartir la charge de travail dans les bureaux des directeurs du scrutin. En outre, une brochure livrée dans tous les foyers, des messages publicitaires et un service de renseignements téléphoniques sans frais d'interurbain ont permis d'informer tous les électeurs sur la façon de s'inscrire. En fin de compte, les listes révisées comptaient près de 14,5 millions de noms; en comptant les personnes recensées au Québec et les 335 000 électeurs inscrits au Canada le jour du scrutin, un total de 19,9 millions de Canadiens et Canadiennes étaient inscrits pour voter à la 35^e élection générale. Il est improbable que nous puissions réutiliser les listes électoralles fédérales (à cause de la limite d'un

universités et collèges communautaires, on trouverait sans doute des personnes qui auraient le droit de voter pour la première fois et qu'il faudrait donc ajouter à la liste. Le fait d'avoir identifié ces secteurs bien avant le déclenchement de l'élection a permis aux directeurs du scrutin de cibler leurs travaux de révision. Les

directeurs savaient néanmoins que, pour compléter les listes, leur personnel devrait se rendre dans les résidences étudiantes, les foyers de personnes âgées, les nouveaux quartiers et certains grands hôpitaux pour malades chroniques.

Ces informations, conjuguées aux données d'études que nous avons commandées à Statistique Canada, nous ont permis de déterminer les

catégories et le nombre estimatif de personnes qui seraient touchées par la révision, ainsi que le personnel (agents réviseurs, préposés à la saisie des données ou à la vérification) et les ressources matérielles (bureaux, lignes téléphoniques, etc.) requis pour chaque circonscription.

Scénarios opérationnels

Étant donné qu'Élections Canada doit être prêt à organiser un scrutin en tout temps, et comme on ignorait si la nouvelle législation serait adoptée avant l'émission des brefs, nous avons dû dresser trois plans opérationnels au sujet des listes élec-

torales informatisées.

Le premier a été mis en œuvre avant l'adoption des modifications législatives de mai 1993, car on était alors à la cinquième et dernière année de la législature. Dès le mois de mars, nous avons formé les directeurs du scrutin et leur personnel pour qu'ils puissent exploiter en période électorale un système ECAPLE légèrement amélioré.

À la suite des modifications apportées à la *Loi électorale du Canada*, nous avons appliqué le deuxième plan opérationnel en mai 1993. Nous avons alors adapté le logiciel ECAPLE en fonction des exigences législatives, révisé les procédures opérationnelles et organisé de nouvelles séances de formation. En retirant bon nombre d'activités du champ législatif, la nouvelle Loi octroyait au directeur général des élections plus de latitude pour élaborer les procédures d'application de la loi. Les procédures administratives de révision des listes électorales sont devenues prioritaires : nous les avons mises au point en mai et les avons enseignées aux directeurs du scrutin et à leur personnel pendant tout le mois de juin.

Le troisième plan prévoyait un recensement complet au Québec et un recensement assisté par ECAPLE ailleurs au pays si les élections étaient déclenchées après le 8 septembre 1993, car après cette date nous n'étions plus autorisés à réviser les listes référendaires.

Pour que la machine électorale soit prête si l'élection était déclenchée avant le 8 septembre 1993, Élections Canada avait commencé à dresser la liste électorale préliminaire de la 35^e élection générale peu après le référendum fédéral du 26 octobre 1992. Nous avions aussi préparé les étiquettes d'adresse destinées à l'envoi d'une carte de révision à toute personne de l'extérieur du Québec figurant déjà sur la liste électorale fédérale. Au milieu de novembre, nous avions produit 220 listes électorales (2,4 millions de pages) et 13,6 millions d'étiquettes d'adresse dans le cadre de ce plan.

Les directeurs du scrutin, en collaboration avec le siège d'Élections Canada, ont apporté des corrections à cette base de données de 13,6 millions de noms.

Le directeur général des élections a plus de latitude qu'avant en matière de procédures

toute période électorale, nous avons opté pour une stratégie plus active.

Nous avons donc combiné plusieurs tactiques : en plus d'informer l'électorat sur le processus de révision de la manière habituelle, nous avons déployé nos ressources de manière à éviter un afflux incontrôlable de demandes d'inscription vers la fin de la période de révision et le jour du scrutin (la nouvelle Loi permettrait de s'inscrire le jour même de l'élection). Nous avons notamment envoyé une carte de révision à chaque électeur, à l'adresse figurant sur la liste préliminaire, envoyé dans tous les foyers de l'extérieur du Québec un avis concernant la carte et donnant des renseignements sur l'inscription, fait de la publicité dans les médias, et concentré la révision pendant quatre jours sur les secteurs où la population est très mobile, car les listes correspondantes contiendraient probablement de nombreuses erreurs. Cette dernière tactique a été appelée « révision ciblée ».

Au moyen de données de Statistique Canada, du Registre national des changements d'adresse de la Société canadienne des postes et de renseignements locaux, les directeurs du scrutin ont identifié les parties de chaque circonscription où la liste était la plus susceptible d'avoir changé. Le Registre national des changements d'adresse, par exemple, fournissait des renseignements sur près de 900 000 ménages urbains ayant changé de domicile. Par ailleurs, en consultant les entreprises de services publics, les organismes immobiliers et les propriétaires d'immubles, les directeurs du scrutin ont pu identifier d'autres secteurs à population mobile — par exemple, des quartiers comportant beaucoup de logements locatifs. De même, dans les quartiers comptant un grand nombre de nouveaux Canadiens et Canadiennes ou situés près des

Les directeurs du scrutin ont ciblé des secteurs prioritaires pour la révision

► *L'examen des options*

Mais comment mettre la liste à jour ? Ayant consulté Statistique Canada, Multiculturalisme et Citoyenneté Canada et la Société canadienne des postes, nous savions que près de 20 % des informations de la liste de 1992 seraient inexactes au bout d'un an. Certains électeurs seraient décédés, beaucoup auraient changé d'adresse, d'autres auraient obtenu le droit de vote pour la première fois en atteignant 18 ans ou en obtenant la citoyenneté, et d'autres encore voudraient participer à l'élection générale alors qu'ils n'avaient pas été inscrits pour le référendum. Comment s'assurer que la liste révisée serait au moins aussi exacte que celle qu'aurait produite un nouveau recensement ?

S'appuyant sur l'article 39 de la *Loi référendaire*, le directeur général des élections a donc décidé d'utiliser à nouveau la liste de 1992 pour la 35^e élection générale si celle-ci se tenait dans l'année suivant le référendum. Un comité de planification de la révision s'est réuni chaque semaine entre mars et juin 1993 pour dresser des plans d'ordre opérationnel, juridique, communicationnel et administratif.

Nous aurions pu effectuer un nouveau recensement, mais l'expérience nous a montré qu'il est de plus en plus difficile de recruter suffisamment de recenseurs et de trouver les électeurs chez eux pendant la journée, voire d'obtenir qu'ils répondent aux visiteurs même lorsqu'ils sont chez eux. Ces facteurs, ajoutés aux coûts d'un recensement complet, nous ont poussés à chercher une autre méthode. Nous aurions pu suivre le processus de révision habituel en indiquant aux électeurs comment faire ajouter leur nom sur la liste ou faire corriger les informations. Mais considérant le peu de temps dont nous disposions et les pressions énormes qui caractérisent

générale. Sur les 75 circonscriptions de la province, 43 ont reçu des cartes numérisées de leurs sections de vote pour l'élection. Le système numérique produit des cartes exactes et à jour à l'intention des directeurs du scrutin, du personnel électoral, des partis et des candidats. Les produits numérisés comprennent une carte générale de chaque circonscription indiquant les limites des sections de vote, ainsi que 7 299 cartes de sections de vote représentant le réseau routier de chaque section. En outre, on a distribué plus de 100 000 exemplaires de cartes analogiques de sections de vote.

Après l'adoption du projet de loi C-114, les directeurs et directrices du scrutin devaient regrouper leurs sections de vote rurales en districts de révision. (Auparavant, seules les sections de vote urbaines étaient regroupées en districts de révision, dont chacun relevait d'un réviseur.)

Les bureaux de vote itinérants avaient été utilisés pour la première fois lors du référendum fédéral d'octobre 1992 : 434 de ces bureaux avaient alors desservi 1 182 petits établissements dans 164 circonscriptions. Lors de la 35^e élection générale, 651 bureaux de vote itinérants ont desservi 1 897 établissements dans 243 circonscriptions.

En raison des difficultés croissantes que pose le recrutement de fonctionnaires électoraux (notamment de recenseurs, dont l'effectif dépend du nombre de sections de vote) et de la nécessité de réduire le coût des élections, nous avons, ces dernières années, amélioré le système des sections de vote, nous en avons réduit le nombre (et celui des bureaux de vote qui les desservent), augmentant du même coup l'électoral de chacune. Nous avons effectué ces changements en préservant le niveau d'efficacité des bureaux

Le scrutin nous donne l'occasion de relever l'efficacité des préparatifs électoraux

► *L'inscription des électeurs*
Le 27 octobre 1992 : début de la planification

de vote et en tâchant de limiter les inconvénients pour les électeurs. Lors de l'élection générale, il a fallu ouvrir des bureaux de scrutin pour desservir chaque section de vote. À cause de changements apportés pendant la révision, nous avons divisé certaines listes électorales et en avons fusionné d'autres. Au total, 54 758 bureaux ont été ouverts le jour du scrutin (chiffre qui comprend les bureaux itinérants) pour desservir 51 813 sections de vote, alors que 2 967 bureaux de scrutin ont été utilisés pendant les trois jours du vote par anticipation.

La 35^e élection générale nous offrait une chance unique d'améliorer l'efficacité des préparatifs électoraux. Pour la première fois, en effet, nous avions à notre disposition une liste informatisée des électeurs et électrices de la plupart des circonscriptions — les 220 dans lesquelles Elections Canada avait organisé le référendum de 1992. Pour la première fois également, les recenseurs étaient autorisés à laisser une carte d'inscription au domicile des électeurs si ceux-ci ne s'y trouvaient pas lors de leur passage. Après avoir rempli cette carte et l'avoir fait parvenir à Elections Canada, l'électeur recevait une carte d'information confirmant son inscription. (Si les recenseurs trouvaient l'électeur chez lui, ils lui remettaient directement la carte d'information.) Les études réalisées peu après le référendum avaient montré que la révision de la liste était faisable, et moins coûteuse qu'un nouveau recensement. Les aspects opérationnel, juridique, communicationnel et administratif ont également été pris en considération.

des limites des sections de vote de toutes les circonscriptions. Dans 152 d'entre elles, les limites des sections de vote ont été modifiées en fonction des changements intervenus quant au nombre et à la répartition des habitants. Nous avons ensuite distribué les documents pertinents, soit une carte et une description écrite des 37 820 sections de vote de l'extérieur du Québec, aux directeurs du scrutin, aux partis politiques et aux comités référendaires.

La révision des sections de vote

À la suite de cette opération, et considérant que des élections générales se tiendraient probablement en 1993, nous avons affiné la description des sections de vote (sauf au Québec) en utilisant les données du recensement référendaire. Au Québec, les directeurs du scrutin ont été invités à réviser les limites, et à les mettre à jour, au besoin, en vue de l'élection. Ainsi, entre janvier et mars 1993, les directeurs du scrutin de 66 des 75 circonscriptions du Québec ont apporté des changements à leurs sections de vote.

À l'extérieur du Québec, les limites des sections de vote ne pouvaient pas être modifiées puisque les listes électorales définitives du référendum (d'ores et déjà section de vote) risquaient de devenir les listes prééliminaires de la prochaine élection; cependant, les directeurs du scrutin pouvaient mettre à jour leurs documents sur les sections de vote en ajoutant de nouvelles rues ou adresses.

Pour la production des cartes électorales, Elections Canada est en train de remplacer son système analogique (ou manuel) par un système numérique. La conversion est déjà commencée pour les circonscriptions du Québec, seule province où les sections de vote ont été redécoupées pour la 35^e élection

pour le référendum fédéral de 1992 servent de listes prééliminaires pour l'élection générale dans les circonscriptions hors du Québec, il fallait produire des manuels différents pour les 75 circonscriptions du Québec et pour les 220 autres. Les efforts considérables déployés par la Direction des opérations ont permis d'élaborer des procédures qui ont été communiquées aux directeurs du scrutin, à leurs adjoints et aux opérateurs d'ordinateurs lors des sessions d'information régionales tenues en juin. La rédaction et la production des manuels se sont faites pendant les mois de mai, juin et juillet.

Conformément à la *Loi sur les langues officielles*, le manuel d'instructions en cinq volumes des directeurs du scrutin a été produit en

français et en anglais. Il a fallu en préparer deux versions dans chaque langue, puisqu'il existait deux scénarios d'élection. Neuf autres manuels ont été rédigés ou révisés, encore une fois dans les deux langues officielles et en deux versions. En outre, avant, pendant et après l'élection, diverses directives et notes de rappel ont été adressées aux directeurs du scrutin et au personnel responsable de l'information des listes électorales. Il convient de souligner que les communications avec les 295 directeurs et directrices du scrutin ont été grandement facilitées par l'installation de télécopieurs dans les bureaux de ceux-ci pendant la période électorale, et à leur domicile pendant les périodes qui ont immédiatement précédé et suivi l'élection.

LA PRÉPARATION DES OPÉRATIONS ÉLECTORALES

Au début de 1992, soit avant le référendum fédéral, les directeurs du scrutin et le personnel du siège d'Elections Canada ont terminé une vaste révision

Il fallait produire les
manuels dans les deux
langues officielles,
et en deux versions
différentes

La formation des directeurs du scrutin

Sur les 295 directeurs et directrices du scrutin en poste pour l'élection générale de 1993, 37 n'avaient jamais conduit un scrutin fédéral. Les 125 nouveaux titulaires nommés entre l'élection générale de 1988 et celle de 1993 ont tous suivi des cours de formation.

► Cours

Avant le scrutin de 1993, Elections Canada avait commencé à revoir la formation qu'il offre aux nou-

veaux directeurs du scrutin, y compris les outils qu'il leur remet pour former leur propre personnel. Il avait notamment prévu la préparation d'éléments interactifs et de bandes vidéos. De fait, trois de ces dernières ont été achevées avant l'élection générale de 1993. Destinées respectivement aux nouveaux directeurs du scrutin, aux recenseurs ainsi qu'aux scrutateurs et greffiers,

elles tenaient compte des modifications législatives apportées en mai 1993 par le projet de loi C-114.

► Sessions d'information

En juin 1992, nous avons tenu des sessions d'information à Ottawa pour tous les directeurs du scrutin. D'une durée de deux jours, ces sessions portaient sur le nouveau Tarif des honoraires, l'information sur les listes électorales, les dispositions législatives en matière d'accessibilité, la procédure de vote pour les personnes incarcérées ainsi que la procédure et les préparatifs particuliers à une élection ou à un référendum.

En février et mars 1993, nous avons tenu une autre série de sessions de deux jours avec les directeurs du scrutin, pour recueillir leurs réactions sur le déroulement du référendum fédéral et les renseigner, si

Former des gens dont
le travail ne peut être
que très périodique
est un défi en soi

nécessaire, sur la nouvelle procédure de mise à jour des listes électorales, la nouvelle version du logiciel ECAPLE devant servir à la confection de ces listes, ainsi que d'autres questions d'ordre opérationnel et financier. En outre, des séances d'information ont été organisées en mars pour les directeurs du scrutin du Québec, qui, n'ayant pas participé au référendum fédéral, ne connaissaient pas le logiciel.

L'adoption du projet de loi C-114 a entraîné des changements importants dans la gestion du processus électoral à l'échelle locale. En

conséquence, entre le 5 et le 23 juin 1993, nous avons tenu des sessions d'information de trois jours dans six centres régionaux à l'intention des directeurs du scrutin et de leurs adjoints. Nous avons alors expliqué les modifications apportées à la Loi, les nouvelles procédures d'inscription et de vote en vertu des *Règles électorales spéciales*, les nouveaux systèmes de gestion financière ainsi que les changements apportés au système ECAPLE.

Dans le cadre de l'information des listes électorales, nous avons mis sur pied un programme de formation à l'intention des administrateurs de systèmes et des techniciens des opérations ECAPLE. Les sessions avaient commencé avant le référendum fédéral, qui fut la rampe de lancement d'ECAPLE, et elles se sont poursuivies après le référendum car, avec l'expérience acquise, le système a continué d'évoluer.

► Manuels d'instructions

Les nouvelles procédures établies par suite de l'adoption du projet de loi C-114 nous ont obligés à réviser les nombreux manuels d'instructions destinés au personnel électoral. En outre, comme il était possible que les listes électorales finales établies

Les directeurs du scrutin sont aussi beaucoup plus occupés qu'autrefois en dehors des périodes électorales. Par exemple, ils ont participé à des sessions d'analyse de deux jours après le référendum de 1992, ont suivi des cours sur le logiciel ECAPLE (Élections Canada : automatisation de la production des listes électorales) et ont consacré collectivement plus de 7 000 heures entre mars et septembre 1993 à l'identification des parties de leur circonscription où l'on procéderait à une révision ciblée.

Ces changements dans la nature des fonctions et les compétences exigées des directeurs du scrutin ont fait sentir leurs effets depuis la dernière élection générale : 26 des 125 personnes nommées à ce poste par le gouverneur en conseil (21 %) ont démissionné immédiatement après leur première session de formation. Cela est en partie attribuable au fait qu'elles n'avaient pas été suffisamment renseignées sur la nature de leur travail. En outre, les nominations étant souvent faites tard dans le cycle électoral, les nouveaux directeurs du scrutin ne recevaient pas toute la formation dont ils auraient besoin. Étant donné que ces personnes sont essentielles au bon déroulement des opérations électorales dans chaque circonscription, il est important de se pencher sans tarder sur des questions telles que les délais de nomination, les compétences exigées ainsi que le moment et la durée de leur formation. Les difficultés particulières que pose la formation d'un groupe de personnes pouvant être appelées à passer à l'action qu'une fois les qualifications ont d'ailleurs retenu beaucoup notre attention ces dernières années.

LE DÉFI DES DIRECTEURS DU SCRUTIN

La nouvelle *Loi électorale* ne faisait pas qu'introduire des procédures encore jamais utilisées, elle donnait aussi au directeur général des élections plus de latitude pour concevoir et adopter des mesures administratives en vue de faciliter l'exercice du droit de vote ainsi que l'efficacité des opérations électo-

rales. Or, étant donné la grande diversité géographique et démographique du Canada, des solutions conçues pour une région peuvent s'avérer inapplicables ailleurs. La bonne marche de la consultation dépend donc de notre capacité de nous adapter aux situations locales et des connaissances que chaque directeur du scrutin a de sa région. Alors qu'ils s'en tenaient autre-

fois à appliquer, durant la période électorale, des règles et des procédures établies, les directeurs et directrices du scrutin exercent aujourd'hui des fonctions beaucoup plus complexes, qui exigent toute une gamme de compétences. Ils assument plus de responsabilités en matière de gestion du personnel, des budgets et des données, jouissent d'une latitude accrue pour déployer leur personnel et leurs ressources en fonction des besoins, et doivent aussi trouver eux-mêmes des solutions aux nombreux problèmes qui se posent pendant une élection — que leur circonscription comprenne 11 000 électeurs répartis sur plusieurs milliers de kilomètres carrés dans le Grand Nord, ou 100 000 concentrés dans un quartier d'une métropole. Les directeurs du scrutin doivent en outre assurer la gestion de nouvelles catégories de personnel, comme les opérateurs d'ordinateurs et les coordonnateurs du scrutin spécial. Lors de la 35^e élection générale, jusqu'à 13 candidats et candidates se sont présentés dans certaines circonscriptions, ce qui a ajouté à leur tâche.

Les connaissances des directeurs du scrutin concernant leur milieu sont un atout précieux

AMÉLIORER L'ACCESSIBILITÉ

Depuis 1988, Elections Canada a pour politique d'assurer l'accès de plain-pied à ses installations partout où c'est possible. Le projet de loi C-78 a poussé cette politique plus loin en exigeant que tous les bureaux de scrutin soient accessibles de plain-pied et en permettant la création de bureaux de vote itinérants. Ces mesures, en vigueur pour le référendum fédéral de 1992, sont discutées en détail dans *Le référendum fédéral de 1992 : Un défi relevé*.

En prévision de la 35^e élection générale, les directeurs et directrices du scrutin de tout le pays ont été invités à évaluer l'accessibilité de chaque nouveau local qu'ils avaient l'intention d'utiliser comme bureau de révision ou bureau de vote. À l'aide d'une liste de contrôle en 21 points et de descriptions techniques, ils ont vérifié, sur place ou par téléphone, l'accessibilité des aires de stationnement, des entrées, des seuils de porte et des trottoirs, ainsi que la signalisation. Cette opération a permis de mettre à jour notre base de données informatisée sur 17 000 locaux, qui sert à déterminer les mesures à prendre pour atteindre les objectifs d'accessibilité. Elections Canada met d'ailleurs ces données à la disposition des organismes électoraux des provinces et municipalités.

En plus d'améliorer l'accessibilité physique des locaux au moyen de rampes et d'autres modifications structurelles (figure 9), nous avons organisé des séances de formation à l'intention des directeurs du scrutin. Nous avons également consulté une douzaine d'associations représentant des personnes handicapées, ce qui nous a amenés à augmenter le nombre de bureaux de vote itinérants et à améliorer la signalisation dans les lieux de scrutin. Tout en nous préoccupant d'accessibilité physique, nous efforçons de faire en sorte que tous les électeurs et électrices admissibles puissent exprimer leur suffrage, ce qui impliquait une série de mesures propres à faciliter l'inscription et le vote.

FIGURE 9
On peut maintenant accéder à plus de 98 % des lieux de scrutin du pays sans avoir à utiliser un escalier. Ci-dessus, une électrice âgée quitte son bureau de scrutin de Gatineau (Québec) par la rampe d'accès construite spécialement pour l'élection.



Le projet de loi C-114 a octroyé le droit de vote aux juges ainsi qu'aux détenus purgeant une peine de moins de deux ans, et a étendu l'application des *Règles électtorales spéciales* aux personnes incapables de se rendre dans un bureau de vote pour une raison quelconque.

Il était donc nécessaire d'entreprendre une planification globale de la 35^e élection générale en fonction de ces nouvelles règles, afin de continuer à protéger l'intégrité du processus électoral et de faciliter l'inscription et le vote pour le plus grand nombre possible d'électeurs. Les projets de loi C-78 et C-114 imposaient des mécanismes à cet effet, ou fixaient des principes généraux en laissant au directeur général des élections le soin de concevoir les mécanismes appropriés. Etant donné les nouvelles possibilités d'inscription et de vote prévues dans les réformes, nous devions élaborer les procédures et les systèmes de soutien appropriés.

LA PRÉPARATION DU SCRUTIN

Une nouvelle boîte à outils préparée par la Direction de la technologie informatique a été utile à tous les secteurs d'élections Canada, et peut-être surtout à la Direction des opérations, qui est au cœur même de l'administration électorale.

Plus de la moitié des 500 tâches suivies par le système de planification préélectorale relèvent de la Direction des opérations. Celle-ci doit notamment élaborer des procédures, préparer les manuels d'instructions pour chaque groupe de fonctionnaires électoraux (directeurs du scrutin, recenseurs, réviseurs et personnel des bureaux de vote), renseigner ces personnes sur les procédures électorales, informer les partis politiques. Chacune de ces tâches pouvait encore changer selon le scénario qui serait retenu. L'incertitude qui régnait quant à la réforme législative et à la date des élections compliquait le travail, mais certaines orientations se sont dessinées assez tôt, ce qui a aidé nos préparatifs.

Tant au siège d'Ottawa que dans les bureaux des directeurs du scrutin, la demande pour des systèmes et des processus automatisés continue de croître, ce qui nous oblige à revoir constamment l'infrastructure existante et son mode de développement. Parmi les questions fondamentales qu'il faudra bientôt résoudre figure la gestion des ressources en

information, des systèmes d'application et des équipes de professionnels ayant les compétences techniques nécessaires constitue la meilleure solution à cet égard, et nous permettra d'être moins tributaires de spécialistes recrutés sous contrat ou détachés par d'autres organismes.

LE TRAVAIL EN PERSPECTIVE

Il est essentiel à notre régime démocratique que les processus électoraux soient explicites et transparents. C'est l'une des raisons pour lesquelles la *Loi électorale du Canada* et les textes législatifs connexes prescrivent en détail de nombreux processus administratifs. L'efficacité de l'administration électorale exige par ailleurs de la souplesse : il faut pouvoir améliorer les procédures et adapter au besoin de nouvelles technologies. Ce fait a été reconnu tant par le vérificateur général en 1989 que par la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis.

Le projet de loi C-114, en modifiant la *Loi électorale du Canada*, accordait quelque latitude dans la conception de certaines procédures, ce qui a permis de recourir à la technologie pour réduire à long terme le coût des élections et de simplifier le processus pour les électeurs, les candidats et les partis. Parmi les changements ainsi apportés, mentionnons la réutilisation des listes électorales, l'échange des listes avec d'autres organismes électoraux et l'utilisation de formulaires d'inscription par la poste. D'autres changements ont touché les systèmes administratifs internes.

La rapidité avec laquelle nous avons élaboré les applications technologiques a facilité l'acceptation des solutions fondées sur la technologie dans l'ensemble d'Élections Canada. La Direction de la technologie informatique a réussi à assembler une solide infrastructure technique capable de répondre à nos besoins. La mise en place de cette infrastructure a été guidée par le plan stratégique des systèmes d'information, qui a fourni le cadre technique et administratif requis pour relever les défis immédiats tout en poursuivant nos objectifs à long terme.

milliers de disquettes provenant des 295 circonscriptions étaient traitées au siège d'Ottawa.

Comme l'information était récente et que le personnel administratif était en grande partie temporaire, les bureaux d'aide informatique ont commencé à offrir leurs services sept jours par semaine, au moins 12 heures par jour. Grâce à leur personnel spécialisé, ces bureaux et les autres bureaux d'aide ont pu réduire les problèmes et accroître la productivité des nombreux employés temporaires. Ils ont répondu aux demandes des usagers des systèmes, tels que ECAPLE et les systèmes financiers, et fourni des services généraux de soutien concernant des outils de bureautique comme le courrier électronique, le traitement de texte, les chiffres et les programmes graphiques.

Le réseau de bureaux d'aide était doté d'un système informatique d'enregistrement et de suivi des problèmes et des solutions qui s'est avéré essentiel à sa réussite. Les registres produits ont permis de surveiller l'évolution de la demande et des délais de réponse et de déceler les lacunes. Ces renseignements nous seront utiles pour apporter d'autres améliorations.

Plusieurs systèmes importants de soutien administratif avaient été mis en place très rapidement. Pour réduire au minimum les retards de production, des informaticiens étaient sur place pour résoudre les problèmes et réviser les systèmes en fonction des demandes de dernière minute. Nos analyses préliminaires ont montré que les problèmes critiques ont été relativement peu nombreux, compte tenu de la demande exercée sur les ressources humaines et techniques.

Pendant la période électorale, plus de 40 systèmes de production ont permis de traiter plusieurs centaines de milliers de transactions. Dans l'ensemble, malgré l'enormité de ce volume, les données électorales ont été traitées conformément aux plans.

détaché par d'autres ministères et l'ensemble des employés d'Élections Canada. L'atmosphère de travail qui en est résultée a incité les équipes multidisciplinaires à fournir, dans les meilleurs délais, des systèmes novateurs d'excellente qualité, ce qui a suscité une confiance générale dans la fiabilité des solutions technologiques à Elections Canada.

Système de déboursés d'élection

En consultation avec les directeurs du scrutin, la Direction de la technologie informatique et la Direction du

financement des élections ont conjointement élaboré et géré le Système de déboursés d'élection (SDE). Grâce à ce système, le personnel des bureaux des directeurs du scrutin a préparé électroniquement des milliers de transactions de paiement. ROPAY, autre système de gestion des paiements à l'usage des directeurs du scrutin, a servi à effectuer des paiements en faisant les retenues à la source, et à transférer électroniquement les transactions vérifiées à une firme nationale sous-traitante chargée du traitement de la paie.

Activités de la période électorale

À l'approche de la 35^e élection générale, nous avons augmenté nos capacités informatiques. Nos systèmes sont ensuite passés en mode de production pendant que nous formions du personnel temporaire pour faire face au surcroît de travail. Des consultations avec les autres directions ont permis d'établir des priorités et des échéanciers pour les systèmes de sauvegarde, de maintenance et de soutien technique, d'allonger les heures de travail et d'augmenter les services. Nous avons

Plus de 40 systèmes
informatiques ont
traité des centaines de
milliers d'opérations

aussi mis en place des plans d'urgence en cas de défaillance technique et des procédures spéciales pour garantir la confidentialité et l'intégrité des informations électorales recueillies (telles que les dossiers d'inscription et les résultats du vote RES). Pour faire face au surcroît de travail sur le réseau local Banyan, la capacité du logiciel d'exploitation et du serveur de fichiers a été augmentée. Nous avons acheté 60 micro-ordinateurs supplémentaires pour accroître la capacité des services de renseignements téléphoniques assistés par ordinateur et pour compiler des listes de candidats et d'électeurs ainsi que les résultats des élections. Les systèmes financiers, comme ROPAY et le SDE, ont été adaptés pour pouvoir traiter de grandes quantités de transactions durant cette période et les semaines suivantes.

Les activités électorales jugées critiques parce que dépendantes des systèmes informatisés et des ressources de soutien ont été signalées dans un aide-mémoire couvrant les 47 jours de la période électorale. Celui-ci a permis d'assurer « l'équilibrage dynamique de la charge », c'est-à-dire la réorganisation, la répartition et la reconfiguration du matériel informatique en fonction des points d'activité. Cette stratégie, fort avancée, était cependant d'une application complexe et a exigé beaucoup de synchronisation. Les changements requis ont été planifiés avec soin, ce qui a permis de les mettre en œuvre sans perturber indument les activités de production.

Des mesures renforcées de sécurité physique et techniques ont été appliquées aux équipements informatiques ainsi qu'aux logiciels de production. Ces mesures étaient d'autant plus importantes que des



FIGURE 8

Les listes électorales de tout le Canada, qui comptent plus de 19 millions de noms, tiennent sur un seul disque CD-ROM, de la taille d'un disque compact ordinaire. L'information facile à la production et l'utilisation des listes, mais la Loi limite l'accès à leur contenu. Il est interdit de copier ou d'utiliser une liste en tout ou en partie sauf à des fins électorales.

incluant les personnes inscrites le jour du scrutin ou en vertu des *Règles électorales spéciales*.

AUTRES USAGES INFORMATIQUES

Grâce à un plan stratégique des systèmes d'information, nous avons pu identifier en octobre 1990 que les tâches de bureau d'Élections Canada seraient automatisées. Pour l'élaboration des applications, le Comité exécutif a donc dû fixer des priorités et des échéanciers, ces derniers étant généralement exprimés en jours et en semaines plutôt qu'en mois et en années.

Avec son personnel peu nombreux, la Direction de la technologie informatique se devait d'établir de bonnes relations avec les experts-conseils, le personnel

La réutilisation des listes électorales pour la 35^e élection générale

La liste électorale finale du référendum contenait 13,6 millions de noms. C'est en grande mesure grâce à l'information qu'on a pu la réviser. Il a cependant été nécessaire de faire un nouveau recensement au Québec (qui avait tenu son propre référendum en vertu de la législation provinciale). De ce fait, le système ECAPLE a été exploité en deux modes distincts (pour ce qui est des procédures, des échéances et des services de soutien) pour le Québec et pour le reste du Canada.

L'expérience acquise par les directeurs et directrices du scrutin et par Elections Canada à l'occasion du référendum nous a rendus moins dépendants de la société informatique qui avait intégré les systèmes. Grâce à l'amélioration des procédures informatiques et de la formation, les directeurs du scrutin du Québec ont eu plus de facilité à dresser leurs listes électorales pour la 35^e élection générale.

Le projet de loi C-14 a donné au directeur général des élections de nouveaux pouvoirs quant à l'information des listes; plus précisément, il accorde aux partis et aux candidats le droit d'obtenir les listes sur support lisible par machine. En fait, les listes électorales de l'élection de 1993 ont été produites sur disque compact CD-ROM (figure 8) et sur disquette pour les partis et les candidats. Nous procéderons d'une manière similaire pour produire les listes à l'intention des partis lors des scrutins à venir.

Les profonds changements apportés au calendrier électoral ont par ailleurs exigé des modifications au logiciel ECAPLE élaboré pour le référendum. Avec le projet de loi C-14, les directeurs du scrutin étaient désormais tenus de produire des listes supplémentaires. Comme la révision se poursuivait jusqu'à cinq jours avant le scrutin, il fallait produire une liste révisée avant l'ouverture des bureaux de vote par anticipation ainsi qu'une liste finale postélectorale

mais on a vite constaté qu'il serait plus avantageux d'établir des réseaux locaux.

Ayant décidé en mars 1991 d'informatiser la production des listes électorales, Elections Canada a choisi, par appel d'offres, une société nationale d'intégration de systèmes pour concevoir le logiciel et aider le personnel pendant le transfert technologique

et les essais, ces essais, rigoureux,

étaient destinés à garantir que le système fonctionnerait comme prévu en période électorale. Ce travail a

été achevé en moins de huit mois. Nous avons entrepris l'informatisation complète des listes dans 220 circonscriptions au référendum de 1992, en fixant des normes informatiques pour toute l'organisation. Nous avons répété le processus à l'élection de 1993 en étendant le système aux

75 circonscriptions du Québec et en ajoutant des logiciels pour aider les directeurs du scrutin à gérer le processus d'inscription.

La mise en œuvre

Elections Canada a établi que, pour mettre le système ECAPLE en œuvre dans les bureaux des directeurs du scrutin pour le référendum, il était moins coûteux d'acheter que de louer le matériel. En outre, l'achat garantissait que le matériel serait prêt dans toutes les circonscriptions quelques jours seulement après l'émission des brefs référendaires et réduisait les risques inhérents à la production des listes électorales, tâche cruciale pour tout scrutin.

Dans les 220 circonscriptions participant au référendum fédéral, les directeurs du scrutin ont reçu un système « clés en main » comprenant un réseau local complètement assemblé et testé, équipe du

Les listes électorales ont été mises sur disquette pour les partis et les candidats

logiciel ECAPLE et des fichiers de données des circonscriptions. Leurs bureaux ont été équipés d'un réseau local reliant entre 4 et 15 micro-ordinateurs, deux serveurs de fichiers et une ou plusieurs imprimantes au laser. Dans chaque bureau, un spécialiste des systèmes était chargé de gérer le « centre de données » ainsi que le personnel affecté à la saisie et à la vérification des données. On pouvait aussi obtenir l'aide d'informaticiens professionnels recrutés dans le cadre d'un contrat national. Finalement, cette option clés en main convenait à la quasi-totalité des directeurs du scrutin, qui ont estimé qu'il était préférable, pour un « premier tour de piste », de demander à la société informatique d'installer le système dans leurs locaux, de fournir des superviseurs et du personnel de production, et de bâtir un réseau régional et national de soutien. Les directeurs du scrutin consacraient la responsabilité globale du fonctionnement de leur bureau, et l'installation de systèmes clés en main leur a permis, au début, de s'acquitter de cette tâche sans avoir à acquérir personnellement des connaissances en informatique.

Le 10 août 1992, les milliers d'articles requis avaient été livrés, configurés en réseaux locaux et expédiés dans des caisses spéciales à des entrepôts régionaux en attendant d'être installés dans les bureaux des directeurs du scrutin pour la production informatisée des listes électorales.

Nous avons réduit les frais de fonctionnement, par rapport au référendum, en confiant plus tard aux directeurs du scrutin la responsabilité de l'utilisation des systèmes, seuls certains éléments de la structure de soutien technique continuaient d'être gérés en sous-traitance dans le cadre d'un contrat national.

La formation du personnel

L'automatisation des tâches de bureau a exigé une planification et un soutien attentifs ainsi que des investissements importants. Nous avons établi des échéanciers de formation et des programmes de cours, et avons créé des équipes de soutien dans chaque direction. Chaque équipe comprenait un employé qui s'intéressait particulièrement à la nouvelle technologie. Le personnel pouvait en tout temps consulter une personne ayant reçu une formation spécialisée. En outre, un bureau d'aide donnait accès aux conseils techniques d'experts.

Le personnel a suivi des cours sur l'utilisation des logiciels employés dans la fonction publique pour le traitement de texte, les chiffres et le courrier électronique. Nous avons également donné des cours sur l'exploitation de nos propres applications.

L'INFORMATISATION DES LISTES ELECTORALES

Lors de l'élection générale de 1988, 64 des 295 directeurs et directrices du scrutin avaient informé en tout ou en partie la préparation de leurs listes électorales. Comme Elections Canada ne leur avait pas fourni de logiciel à cet effet, ils avaient employé leurs propres outils. C'est alors que nous avons commencé l'importance d'utiliser des logiciels et du matériel standardisés, d'établir des procédures et d'offrir des services de soutien, pour garantir la qualité des informations produites et augmenter leur utilité tant pour le personnel d'Elections Canada que pour les candidats et les partis.

Plusieurs élections partielles tenues en 1990 nous avaient fourni l'occasion de mettre à l'épreuve un logiciel conçu sur mesure, et qu'on a fini par appeler ECAPLE (Elections Canada : automatisation de la production des listes électorales). On avait alors utilisé des ordinateurs complètement indépendants,

directeur du scrutin, mentionnons un système de soutien aux renseignements ainsi que les registres des électeurs établis en vertu des *Règles électorales spéciales* (RES).

Les registres des électeurs servent à gérer le vote pour deux catégories d'électeurs qui utilisent un bulletin spécial : les Canadiens et Canadiennes qui résident temporairement à l'extérieur du pays (le registre international) et ceux qui se trouvent à l'extérieur de leur circonscription (le registre national). Le registre international est permanent, tandis que le registre national n'est en vigueur qu'au moment d'une consultation électorale. Les deux servent à l'inscription des électeurs, à l'envoi des trousses spéciales portant un code à barres, et à l'authentification des bulletins de vote retournés. Les systèmes indiquent également la circonscription dans laquelle chaque vote doit être compté et produisent des listes électorales, des statistiques et des rapports de gestion.

Les deux systèmes, qui ont servi à inscrire environ 25 000 électeurs et électrices, ont bien fonctionné pour la 35^e élection générale.

Si les ressources le permettent, tous les systèmes de bases de données PowerHouse et FoxPro seront reconstruits avant la 36^e élection générale, de manière à former un système complètement intégré conforme à la norme d'interconnexion des systèmes ouverts ISO. La norme ISO est la seule norme internationalement reconnue pour l'échange de données entre ordinateurs de marques différentes. Elle a été fixée par l'Organisation internationale de normalisation.

L'instauration d'un tel système intégré rehaussera la cohérence des données, préservera leur intégrité et éliminera le doublement des tâches. Nous en sommes maintenant à étudier les tendances technologiques, à déterminer les meilleurs outils et méthodologies de conversion, et à planifier l'ensemble des travaux. Ceux-ci constitueront sans doute l'un de nos principaux projets d'ici aux prochaines élections.

de micro-ordinateurs et d'imprimantes ainsi que l'achat de programmes standard de traitement de texte et de chiffriers.

Pour l'élection de 1993, nous avons fourni aux directeurs du scrutin des ordinateurs qui avaient servi au recensement et à la préparation des listes électorales au référendum de 1992. Sauf au Québec, les directeurs du scrutin ont produit les listes électorales de 1993 en révisant les listes référendaires. Il fallut moins d'ordinateurs pour réviser les listes électorales qu'il n'en avait fallu pour les créer.

Le recours à des logiciels standardisés a permis à Élections Canada d'échanger des données avec les directeurs du scrutin et de leur assurer un soutien technique.

En plus de les équiper d'ordinateurs pour des tâches courantes, Élections Canada a fourni aux directeurs du scrutin un logiciel commercial pour valider le code postal des noms ajoutés sur les listes, ainsi que des logiciels sur mesure, tels que le Système de déboursés d'élection (SDE) et le Système de résultats électoraux (SRE). Le SDE permet d'informatiser les données requises pour la rémunération des milliers d'hommes et de femmes engagés comme recenseurs, réviseurs, agents réviseurs, greffiers et scrutateurs. Quant au SRE, il sert à compiler les résultats préliminaires le soir de l'élection et à effectuer plus tard la récapitulation des résultats officiels.

L'automatisation des listes électorales et de certaines tâches de bureau a été le premier pas vers l'échange électronique de données entre les bureaux des directeurs du scrutin et le siège d'Ottawa. Éventuellement, nous devrions aussi être en mesure d'échanger des adresses, des descriptions de sections de vote (avec cartes et index de rues), des renseignements sur l'emplacement des bureaux de

La mise au point des systèmes existants

vote, ainsi que les noms des membres du personnel électoral local, les noms de fournisseurs pouvant imprimer les bulletins de vote et les résultats des élections. Le système permettra également la communication instantanée de messages.

En 1991, Élections Canada a évalué les bases de données créées avant l'élection de 1988 afin d'en déterminer l'utilité pour la 35^e élection générale.

Nous avons conclu qu'il était possible d'améliorer, de documenter et de tester les systèmes PowerHouse exploités sur les mini-ordinateurs VAX de la société Digital de façon à ce qu'ils soient entièrement prêts pour le 31 mars 1992. Maintes raisons justifiaient cette conclusion : les usagers connaissaient bien ces systèmes, ceux-ci avaient prouvé

leur fiabilité et le temps manquait pour faire la conversion à l'environnement informatique intégré que l'on souhaitait. Les systèmes VAX servent à traiter et à sauvegarder de grandes quantités de données (comme les listes de candidats ou l'inventaire des fournitures en stock) et à produire des rapports.

Ainsi, Élections Canada continuait d'utiliser ses anciens systèmes, mais toutes les nouvelles bases de données au siège d'Ottawa étaient bâties en fonction du réseau local, des ordinateurs personnels et du programme de bases de données FoxPro. Ce nouvel environnement a permis d'élaborer plus rapidement les applications et d'installer un système plus souple et plus convivial. Pour la 35^e élection générale, plus de 10 systèmes FoxPro avaient été mis au point, et de nombreux améliorations avaient été apportées aux systèmes utilisés pendant le référendum. Outre les systèmes SDE et SRE mis à la disposition de chaque

Nous avons apporté
des améliorations
aux systèmes utilisés
lors du référendum

scrutin. Ils comprenaient une fonction sommaire de nombre de terminaux et par la relative complexité des logiciels. Moins de 10 % des employés utilisaient ces premiers systèmes.

Le défi était de faire entrer l'ensemble du personnel dans l'ère de l'informatique — plus précisément, faire en sorte que, en six mois, tout le monde soit à l'aise et pleinement productif avec des systèmes standard de bureau-tique. En s'installant dans leurs nouveaux bureaux en septembre 1991, les employés ont trouvé des ordinateurs personnels reliés les uns aux autres par un réseau local Banyan. Le tout était pleinement opérationnel avant la troisième semaine de septembre 1991.

Malgré l'ampleur de la tâche, la transition vers les systèmes électroniques s'est faite sans trop de heurts, et le personnel a été immédiatement productif. La confiance ainsi acquise a permis de lancer rapidement plusieurs autres projets, le plus ambitieux étant l'informatisa-

tion des listes électorales.

Des outils informatiques pour les directeurs du scrutin

Pour assurer le bon déroulement des élections fédérales, il importait d'améliorer la gestion des activités sur le terrain. Alors que les directeurs et directrices du scrutin réclamaient depuis longtemps des outils informatiques, ceux que l'on pouvait mettre à leur disposition étaient limités en raison de l'indépendance des directeurs du scrutin, et du fait qu'ils exercent leurs fonctions à temps partiel.

Pour le référendum de 1992, la demande de systèmes informatiques a été assez forte pour qu'Élec-

tions Canada autorise la location, au niveau local,

Certains des processus reliés à l'administration électorale reposent toujours sur des méthodes qui exigent beaucoup de main-d'œuvre mais sont prescrites par la Loi. Toutefois, des solutions novatrices (comme l'échange d'informations entre le système des renseignements et celui des résultats électoraux) ont permis de surmonter certains obstacles traditionnels à la gestion et au contrôle des tâches.

Nous explorons maintenant d'autres possibilités qui s'offrent à nous pour rationaliser les procédures administratives au moyen de l'informatique. Il est possible de réaliser des gains notables en restructuring des processus de gestion électorale et en les informatisant de la façon la plus efficiente. Certaines de ces mesures existeront du temps, des ressources et des ajustements d'ordre législatif, mais elles pourront donner lieu à des économies majeures.

Comme avec l'informatisation des processus, Élections Canada peut améliorer encore la qualité et la rapidité de ses systèmes en les intégrant à l'échelle de toute l'organisation. Mais pour ce faire, il faut que les systèmes soient conçus en fonction des données et non des processus. En effet, les processus reliés à la conduite des élections évolueront sans doute beaucoup, mais l'information fondamentale reliée à chaque fonction électorale changera relativement peu.

L'informatisation à Élections Canada remonte à l'élection générale de 1988. Les premiers systèmes étaient essentiellement des systèmes de soutien conçus pour fonctionner uniquement pendant un

LA MISE EN PLACE D'UNE INFRASTRUCTURE INFORMATIQUE

En se restructurant
et en s'informatisant,
on peut beaucoup
gagner en efficacité

L'ARTOUT INFORMATIQUE

Élections Canada a créé en 1991 la Direction de la technologie informatique, qui s'occupe de mettre au point et de diffuser les outils technologiques nécessaires

à l'administration électorale.

Il nous est rapidement apparu que l'information aurait de profondes répercussions sur l'administration électorale. La gestion de l'information étant maintenant bien informatisée à Elections Canada, nous sommes passés à l'informatisation des processus. Or, celle-ci engendre le plus de gains de productivité lorsqu'elle est conjuguée à une reconception des processus, et pas seulement à leur automatisation – par exemple, lorsque le personnel transmet les documents par un réseau informatique au lieu de les copier sur une disquette qu'il faut ensuite

acheminer au destinataire.

המוסד הישראלי
למחקר ופיתוח

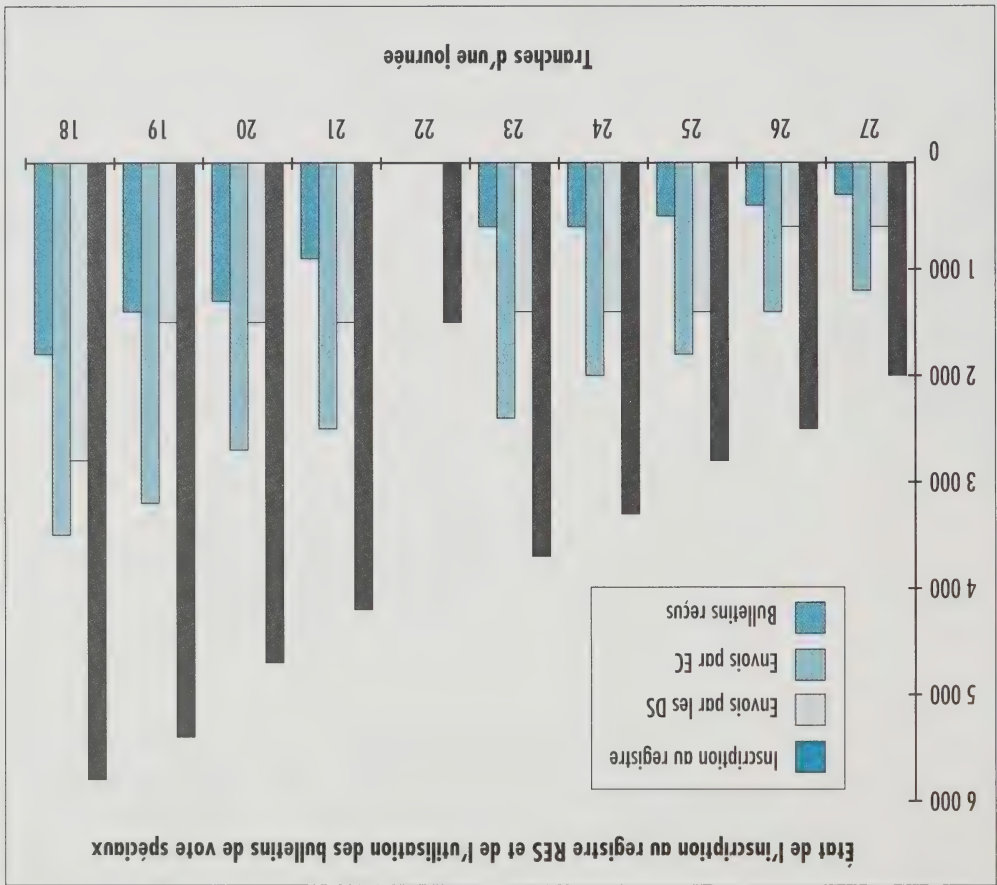
CHAPTER 3

L'AVENIR

La 35^e élection générale s'est donc déroulée sans heurt. Il reste à faire le bilan de nos points forts et de nos points faibles, et à voir ce qu'il faudrait changer à la lumière de ce que nous avons appris. Les nouveaux systèmes et méthodes de planification ne seront pas remisés jusqu'au prochain scrutin. Nous évaluerons le SCE, qui a bien fonctionné à la

dernière élection, en vue de l'exploiter éventuellement comme outil de gestion générale. Des groupes de travail utilisent d'ailleurs les nouvelles méthodes de planification dans le cadre de plusieurs projets importants. Ainsi, en tirant le meilleur parti possible des outils technologiques et des techniques de gestion appropriées, Elections Canada maximise son efficacité.

FIGURE 7
Exemple graphique du Système de gestion des élections illustrant l'évolution de l'inscription selon les Règles électorales spéciales (28 septembre – 7 octobre 1993)



Le Comité exécutif s'est réuni tous les jours de la période électorale pour faire le point (figure 6). Le nouveau logiciel adopté pour le SGE pouvait compiler diverses données — comme le nombre d'appels du public, le nombre de demandes d'inscription ou de bulletins reçus en vertu des *Règles électorales spéciales*, ou le nombre et la date des révisions ciblées — et d'éviter ainsi des situations de crise.

Pour relever tous ces défis, nous devons transformer rapidement notre style de gestion. La Direction de la planification stratégique a joué un rôle critique à cet égard en aidant l'organisation à garder les yeux fixés sur l'horizon de la prochaine consultation. En même temps, elle a veillé à ce qu'Élections Canada élabore des positions intégrant les aspects juridiques et opérationnels des questions étudiées par le Comité spécial de la Chambre des communes sur la réforme électorale.



FIGURE 6

Lors de l'élection, le Comité exécutif d'Élections Canada, présidé par le directeur général des élections, comprenait (de g. à d.) : Jean-Claude Léger, directeur des opérations; Louise Gravel, directeur de l'administration et des ressources humaines; Holly McManus, chef de cabinet; Richard Rochefort, directeur du financement des élections; France Demianenko, directeur adjoint des services internationaux; Jacques Girard, directeur des services juridiques; Frederick Slattery, conseiller spécial; Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections; Sidney Whittuk, directeur de la technologie informatique; Judy Charles, directeur de la planification stratégique; et Ron Gould, directeur général adjoint des élections.

L'ÉLECTION

Nos préparatifs pour le référendum d'octobre 1992 nous ont bien servis. Nos analyses post-référendaires avaient clairement démontré que la planification globale permettrait des économies considérables de temps et d'énergie. Comme chaque direction savait ce que faisaient les autres, nous pouvions éviter le double emploi et agir en temps opportun. Les initiales prises à l'occasion du référendum nous ont donc permis de resserrer nos procédures et d'être mieux armés pour la 35^e élection générale.

Le Système de gestion des élections (SGE)

Pour l'élection de 1993, nous avons repris le concept des indicateurs clés, utilisé durant la période référendaire (voir à ce propos mon rapport sur le référendum), mais en adaptant une nouvelle approche de la gestion des élections, avec un mécanisme plus puissant et plus souple pour suivre l'évolution de la situation.

Le plus grand défi consistait à déterminer quelles catégories de données étaient importantes. Le fait de recueillir des informations sur le terrain n'était pas nouveau en soi, mais il fallait beaucoup plus de rigueur pour s'en tenir aux données les plus utiles. La Direction de la planification stratégique a collaboré avec les autres directions pour assurer que les données demandées puissent servir à la planification des stratégies. Grâce au système de gestion des élections (SGE), nous tenions un aide-mémoire consolidé qui servait à produire les échéanciers de chacune des directions.

À la fin de juillet, les éléments essentiels du SGE étaient en place. À la mi-août, le système complet pouvait faire l'objet d'une simulation préélectorale. Lorsque la première ministre annonça officiellement l'élection le 8 septembre, le passage au SGE « réel » a pu se faire du jour au lendemain.

L'ÉLABORATION D'OUTILS DE PLANIFICATION

La période 1992-1993 a été déterminante pour l'élections Canada. En peu de temps, la réforme législative a fait des pas de géant. La population souhaitait une amélioration des services et de l'information électorale. Aussi les nouvelles dispositions ont-elles élargi le mandat d'Élections Canada pour qu'il mette sur pied un programme d'information publique et renforce les mesures d'accessibilité. En outre, comme les électeurs incapables de voter aux bureaux de scrutin ordinaires pouvaient désormais voter par la poste, en vertu des *Règles électorales spéciales*, il fallait

L'ÉVOLUTION DE L'ENVIRONNEMENT

Le milieu environnant était lui aussi en évolution, notamment sur le plan des techniques de travail. Avec l'essor des nouvelles technologies, l'ordinateur s'imposait partout. Les nouveaux réseaux électro-niques étaient non seulement possibles mais devenaient indispensables, et se rendaient jusque dans les localités les plus éloignées. Dans ce contexte, Elections Canada avait besoin d'un système de communication national pour relier son siège d'Ottawa à chacun des 295 bureaux des directeurs du scrutin. Il lui fallait aussi, bien entendu, des outils spécialisés de planification et d'analyse pour fonctionner efficacement dans des délais très serrés.

« Pour les directions, nous avons demandé à des experts de chacune des directions d'apporter leur contribution dans leur domaine respectif, garantissant ainsi la qualité de l'information. Il en est résulté une organisation plus efficace et plus professionnelle, capable de s'adapter rapidement aux changements législatifs et à l'évolution de l'environnement.

Élections Canada.

Le résultat final est une organisation plus efficace et plus professionnelle

UNE NOUVELLE VISION DE LA PLANNIFICATION

Pendant des années, Elections Canada a pratiqué avec succès un mode de gestion traditionnel, appliqué quant des procédés bien établis et réglant les problèmes à mesure qu'ils se présentaient. La planification était essentiellement d'ordre opérationnel et tactique, et la coordination des activités au sein de l'organisme était informelle.

Mais les temps changent, de même que la législation. Chargé de nouvelles responsabilités par la réforme de 1992, Elections Canada a reconnu que la planification devait devenir une fonction plus systématique et plus visible, intégrée à l'ensemble de l'administration.

Une nouvelle vision de la planification

CHAPITRE 2



La gestion
du changement



existantes au cas où le projet de loi ne serait pas adopté ou que l'élection serait déclenchée peu après son adoption.

Il était d'autant plus difficile de planifier les opérations qu'un recensement ne serait pas nécessaire dans la plupart des régions du Canada si l'élection se tenait dans l'année suivant le référendum du 26 octobre 1992, car les listes électorales du référendum pourraient alors servir de listes préliminaires. En revanche, si l'élection était déclenchée après le 8 septembre, le scrutin aurait lieu après le 25 octobre, ce qui supposait un recensement complet dans tout le pays.

Ainsi, il fallait planifier nos actions de manière rigoureuse. Nous devions revoir les 500 tâches contrôlées par notre système de préparation électorale — production de manuels, élaboration de procédures, formation du personnel, information des partis politiques — pour déterminer comment elles seraient affectées par des variables telles que la date de l'élection et l'adoption éventuelle du projet de loi C-114.

Chaque direction devait préparer une série de plans en fonction des divers scénarios. Pour chacun de ces plans, cependant, il fallait mettre en place le respect des échéances. Dans ce contexte, le facteur coût demeurerait fondamentalement : en matière de dépenses, chaque directeur devait concilier responsabilités financières et exigences législatives. Le personnel dut faire de longues journées pour assurer tous les parafais. Les directeurs et directrices du scrutin, formés selon les anciennes règles puis selon les nouvelles, ont dû rester dans l'incertitude en attendant de connaître la date de l'élection. De leur côté, les partis politiques et les candidats et candidates ne pouvaient savoir quelles règles les régiraient.

Chaque direction devait avoir un plan d'urgence pour chacun des scénarios

Il était clair dès le départ que les changements législatifs allaient transformer en profondeur la gestion des élections fédérales, à la fois en assurant l'accès au vote à un plus grand nombre de personnes et en modifiant la manière dont Elections Canada conduirait les scrutins. Certains des changements envisagés avaient déjà été éprouvés au référendum de 1992, notamment au chapitre du recrutement, de la révision et de l'information. Mais on n'avait pas encore mis à l'essai l'ensemble des mesures proposées, et il restait beaucoup à faire sur le plan opérationnel au Québec, où le référendum s'était tenu en vertu de la législation provinciale. En outre, on ne pouvait pas encore savoir si la 35^e élection générale se tiendrait ou pas selon les nouvelles règles.

Ayant mis en œuvre la législation référendaire en 1992, nous savions à quel point il pouvait être compliqué de planifier un scrutin selon certaines règles tout en se préparant à administrer un autre scrutin — en l'occurrence la 35^e élection générale — selon d'autres règles et lignes directrices.

C'est néanmoins dans une telle situation que nous nous retrouvions au printemps de 1993. L'adoption du projet de loi C-114 aurait des répercussions sur la quasi-totalité des activités et du matériel d'Elections Canada : les procédures et systèmes, à la fois manuels et automatisés, la formation de milliers de fonctionnaires électoraux, allant des directeurs du scrutin jusqu'aux greffiers, des centaines de formulaires et de manuels, et des tonnes de fournitures électoralles prêtes à être expédiées par notre Centre de distribution. Pour être prêts dans les six mois suivant l'adoption du projet de loi C-114, nous devions mettre en branle immédiatement bon nombre de ces changements. Mais nous devions aussi être prêts à conduire une élection selon les règles

UNE ÉLECTION COMPLEXE

Au cours des deux dernières années, Elections Canada a vécu dans un climat de changement continu en raison de la réforme législative et de divers processus internes et externes d'évaluation administrative. Les changements apportés à notre mandat, de même que les progrès de la technologie, nous ont permis d'améliorer sensiblement nos services, tout en resserrant nos opérations et en protégeant l'intégrité du processus électoral. La transformation ne s'est pas faite du jour au lendemain mais sur une longue période, marquée par un travail intense accentué par le processus de réforme.

Somer ville c. le Procureur général du Canada, une telle décision s'imposait pour définir la position d'Élections Canada en matière d'application de la Loi. Le directeur général des élections décida qu'Élections Canada appliquerait la Loi uniformément dans l'ensemble du pays et s'abstiendrait par conséquent d'interdire des poursuites relativement aux trois articles invalidés par le tribunal albertain. Ainsi, la période d'interdiction publicitaire s'appliquerait uniquement aux partis politiques. (Voir l'annexe B pour d'autres cas connexes.)

La 35^e élection générale fut déclenchée le 8 septembre 1993.

Reine de l'Alberta invalida les paragraphes 259.1(1) et 259.2(2) de la *Loi électorale du Canada* (émanant tous deux du projet de loi C-114) relatifs au plafonnement des dépenses publicitaires des particuliers et des candidats. Elle invalida également le paragraphe 213(1) concernant la période d'interdiction publicitaire imposée aux candidats, sans toutefois se prononcer sur l'article 48 concernant la période d'interdiction publicitaire imposée aux partis politiques.

Mais les jugements rendus dans un secteur de compétence ont des répercussions sur d'autres, et le directeur général des élections est parfois appelé à prendre une décision à ce sujet. Dans l'affaire

Séni conformé à la loi. Déposé le 26 juin 1992, il entré en vigueur le 27 août 1992, avec la publication de l'avis d'achèvement des préparatifs référendaires, publié dans la *Gazette du Canada* par le directeur général des élections.

LES MODIFICATIONS À LA LOI ÉLECTORALE DU CANADA

Le 24 novembre 1992, le Comité spécial reprenait ses travaux afin d'être en mesure de déposer au Parlement ses premières propositions de modifications à la *Loi électorale du Canada* avant l'ajournement des Fêtes. Elections Canada fut

de nouveau sollicité pour revoir le rapport du Comité.

Le rapport fut finalement déposé le 11 décembre 1992 et le Comité ajourna ses travaux jusqu'au 26 janvier 1993.

Dans les jours qui suivirent le dépôt du rapport du Comité, le Bureau du Conseil privé demanda à Elections Canada de collaborer avec le ministère de la Justice à la préparation d'un projet de loi donnant suite aux recommandations du Comité. Le rapport du Comité, présenté sous forme de projet de loi, devait être revu entièrement, notamment pour effectuer les modifications de concordance. Cette collaboration dura près de deux mois, soit jusqu'au dépôt du projet de loi C-114, *Loi modifiant la Loi électorale du Canada*, le 22 février 1993. Il fut adopté le 2 avril 1993.

L'objectif principal du projet de loi C-114 était de donner à tous les électeurs et électrices la possibilité d'exercer leur droit de vote, en mettant à leur disposition tous les moyens nécessaires pour s'inscrire et voter de façon simple et commode. Il étendait l'application des *Règles électorales spéciales* aux personnes temporairement absentes de leur circonscription le

Il s'agissait de donner à tous les électeurs la possibilité d'exercer leur droit de vote

Jour du scrutin ou établies à l'étranger depuis moins de deux ans. En outre, le projet de loi donnait au directeur général des élections le mandat de créer des programmes d'éducation et d'information portant sur le processus électoral, le droit de vote et le droit de candidaturer. L'information devait s'adresser aux électeurs et électrices au pays et à l'étranger et passer par les médias ou toute autre voie appropriée. (Pour un aperçu des modifications à la législation électorale depuis 1988, voir l'annexe A.)

Alors qu'Elections Canada aidait à l'élaboration du projet de loi C-114, le Comité spécial entreprenait la seconde phase de ses travaux le 26 janvier 1993. On soulevait alors les dispositions de la Loi relatives au financement des partis et des candidats; les règles d'attribution du temps d'antenne aux partis politiques; la procédure concernant le traitement des plaintes et infractions à la *Loi électorale du Canada*, de même que la procédure pour la contestation des résultats d'un scrutin. Elections Canada a aussi été étroitement associée à cette phase des travaux.

Le 4 mai, le Comité spécial déposait son second rapport proposant des modifications supplémentaires à la *Loi électorale du Canada*. Ce rapport n'eut pas de suites, car le Parlement fut dissout pour l'élection.

Le projet de loi C-114 reçut la sanction royale le 6 mai, ce qui mit un terme à près de deux années d'intenses activités législatives pour Elections Canada. En juin 1993, dans l'affaire *Somerville c. le Procureur général du Canada*, la Cour du Banc de la

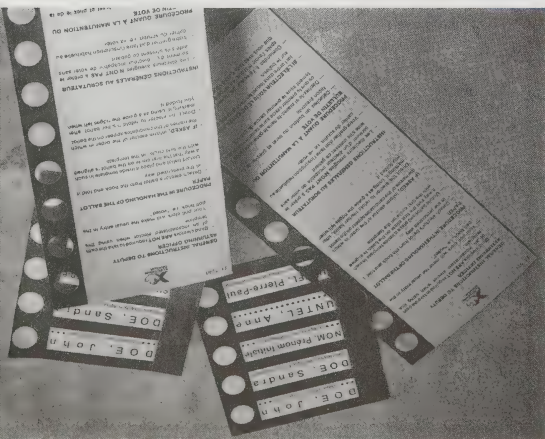


FIGURE 5

Ce simple gabarit, qui permet aux personnes ayant une déficience visuelle de voter sans aide, est un des nombreux moyens qui contribuent à rendre le système électoral accessible à tous.

des élections le soin d'adapter la *Loi électorale du Canada* sous forme de règlement aux fins d'un référendum. Ainsi, il fallut revoir chacun des quelque 300 articles de cette Loi ainsi que ses annexes afin de déterminer leur applicabilité dans le cadre d'un référendum.

Les travaux de révision de la *Loi électorale* furent suspendus et Elections Canada se concentra sur la législation référendaire. Cette dernière dut encore être modifiée en cours de rédaction lorsque le Parlement adopta le projet de loi C-78.

La *Loi référendaire* fut déposée à la Chambre des communes le 15 mai et adoptée le 4 juin 1992. Cette loi donnait à Elections Canada un délai maximal de trois mois pour se préparer en vue d'un référendum. Anticipant les échéances serrées auxquelles il allait être confronté, Elections Canada avait déjà entrepris, avec la collaboration de deux légistes du ministère de la Justice, d'adapter la *Loi électorale* pour la tenue du référendum. C'est ainsi que le projet de règlement a pu être soumis à la Chambre des communes et au

phases à temps pour la 35^e élection générale. Enfin, dans la troisième phase, il entendait considérer les autres recommandations de la Commission, telles que la répartition des sièges entre les provinces, la délimitation des circonscriptions, la création de circonscriptions autochtones et la participation des femmes au processus électoral.

L'ACCÈS POUR LES PERSONNES AYANT UNE DÉFICIENCE

Au début de mars 1992, le Secrétaire d'État informa Elections Canada de l'intention du gouvernement de déposer un projet de loi omnibus (C-78) touchant les

personnes handicapées. Ce projet de loi, qui visait notamment à rendre le système électoral plus accessible aux personnes ayant une déficience, allait avoir un effet profond sur la *Loi électorale du Canada* (figure 5). (Pour des précisions sur ce projet de loi, voir le *référendum fédéral de 1992 : Un défi relevé*.)

Une fois de plus, Elections Canada fut appelé à mettre à contribution sa connaissance et son expérience de la *Loi électorale*, notamment en effectuant des recherches et en fournissant des avis juridiques au Comité permanent des droits de la personne et de la condition des personnes handicapées de la Chambre des communes ainsi qu'au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

Le projet de loi C-78 reçut la sanction royale le 18 juin 1992 et fut mis en œuvre à temps pour le référendum fédéral de l'automne.

LA LÉGISLATION RÉFÉRENDADAIRE

Outre son apport quasi quotidien aux travaux du Comité spécial sur la réforme électorale et sa participation à l'élaboration du projet de loi C-78, Elections Canada collabora à l'élaboration de la *Loi référendaire* à partir de février 1992.

Compte tenu des échéances, le gouvernement proposa au Parlement de confier au directeur général

à moderniser le processus électoral de manière à refléter les nouvelles réalités sociales et démographiques du Canada ainsi que les progrès technologiques des dernières années. En outre, dans le volume 3 de son rapport, elle proposait un projet de loi intégrant l'ensemble de ses recommandations, pour remplacer la *Loi électorale du Canada*.

Le dépôt de ce rapport marqua le début d'une période d'activité intense pour Elections Canada. Dans les jours qui suivirent, on mit en place des groupes de travail au niveau de chaque direction pour analyser les recommandations de la Commission. Des groupes de travail multidisciplinaires assuraient la cohérence de ces travaux.

L'analyse du rapport de la Commission menée par Elections Canada prit en compte de nombreux facteurs, notamment la faisabilité des mesures envisagées, leurs incidences administratives, opérationnelles et technologiques, et leurs délais d'implantation.

LE COMITÉ SPÉCIAL SUR LA RÉFORME ÉLECTORALE

Le 14 février 1992, le lendemain du dépôt du rapport de la Commission, la Chambre des communes installa un Comité spécial sur la réforme électorale dont le mandat était d'examiner les recommandations de la Commission et de proposer des modifications à la *Loi électorale du Canada*.

Le projet de loi C-213, qui avait été déposé à la Chambre des communes en 1991, proposait lui aussi une réforme de la législation électorale, mais est mort au Feuilleton. Or, comme ce projet de loi avait fait consensus entre les partis et avait déjà été rédigé par le ministère de la Justice, le Comité décida d'entreprendre ses travaux à partir de ce texte. Par la suite, à la lumière du rapport de la Commission royale, il se pencha sur d'autres aspects du processus électoral, notamment :

- l'octroi du droit de vote à des catégories de citoyens jusqu'alors exclues;
 - l'uniformisation des procédures de recensement et de révision entre les sections de vote urbaines et rurales;
 - l'institution d'un mécanisme permettant aux électeurs et électrices de s'inscrire par la poste;
 - la mise en place d'un système permettant aux Canadiens absents de leur circonscription de voter par la poste.
- Le Comité spécial fit appel à Elections Canada pour l'assister dans ses délibérations. En premier lieu, il invita le directeur général des élections à exposer les résultats de son analyse initiale des recommandations de la Commission royale. Cette première intervention marqua le début d'une collaboration étroite entre le Comité spécial et Elections Canada. Sur une période de 12 mois, marquée par la tenue d'un référendum, des experts d'Elections Canada sont venus témoigner devant le Comité à une trentaine d'occasions, entre autres pour :
- fournir des avis sur le fonctionnement de la loi;
 - évaluer sur le plan opérationnel et législatif les différents scénarios et modifications envisagés par le Comité, lesquels évoluaient de jour en jour;
 - conseiller le Comité sur les aspects constitutionnels des modifications envisagées.
- Devant l'ampleur de la tâche à accomplir dans des délais somme toute restreints, le Comité établit un plan de travail en trois phases. D'abord, il s'agissait d'examiner les changements administratifs et opérationnels qui pouvaient être mis en place rapidement. Ensuite, le Comité se proposait d'étudier les modifications législatives concernant le financement des partis, les communications et le respect de la loi. Il espérait faire implanter les mesures des deux premières

TABLEAU 1
Chronologie de la réforme électorale depuis 1986

Date	Étape
1986	Dépôt du livre blanc sur la réforme électorale
1987	Dépôt du projet de loi C-79 (mort au Feuilleton)
1989	Création de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis
1990	Dépôt du projet de loi C-335 (mort au Feuilleton)
1991	Dépôt du projet de loi C-213 (mort au Feuilleton)
1992	Dépôt du rapport de la Commission royale (projet de loi C-81)
4 juin	Adoption de la Loi référendaire aux Communes
8 juin	Adoption du projet de loi C-78 concernant les personnes handicapées
18 juin	Sanction royale du projet de loi C-78
23 juin	Sanction royale de la Loi référendaire
14 juillet	Publication dans la Gazette du Canada du Règlement adaptant la Loi électorale du Canada
27 août	Publication de l'avis d'achèvement des préparatifs référendaires
15 septembre	Déclenchement du référendum fédéral
11 décembre	Dépôt du rapport du Comité spécial, phase 1
1993	Dépôt du projet de loi C-114
22 février	Adoption du projet de loi C-114 aux Communes
4 mai	Dépôt du rapport du Comité spécial, phase 2
6 mai	Sanction royale du projet de loi C-114
25 juin	Publication de l'avis d'achèvement des préparatifs électoraux
8 septembre	Déclenchement de la 35 ^e élection générale

Depuis longtemps, le directeur général des élections du Canada préconise l'adoption de mesures législatives pour accroître l'efficacité de l'administration électorale et pour rendre la législation électorale plus conforme à la *Charte canadienne des droits et libertés*. Divers projets de réforme ont échoué depuis le dépôt d'un livre blanc sur la réforme électorale en 1986 : un projet de loi (C-79) est mort au Feuilleton avec le déclenchement de l'élection générale de 1988, des projets de loi d'initiative privée déposés en 1990 et en 1991 ont connu le même sort. En décembre 1989, le gouvernement créa la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis pour revoir l'ensemble du système électorale canadien. On trouvera au tableau 1 une chronologie de ces diverses étapes.

LA COMMISSION ROYALE SUR LA RÉFORME ÉLECTORALE ET LE FINANCEMENT DES PARTIS

Le système électorale canadien suscitait beaucoup de critiques depuis de nombreuses années : plusieurs déplorait sa complexité, de même que la vétusté de la *Loi électorale du Canada* (souvent désignée comme « la Loi » dans le présent rapport), tant sur le fond que sur la forme. Par ailleurs, depuis l'entrée en vigueur de la *Charte canadienne des droits et libertés*, on constatait une augmentation des contestations judiciaires de dispositions de la Loi, surtout en période électorale. En conséquence, le gouvernement chargea la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis de revoir le système électorale canadien sous tous ses aspects. Après un peu plus de deux années de recherche, de colloques et d'audiences publiques à travers le pays, la Commission déposait son rapport le 13 février 1992. Ce rapport en quatre volumes, accompagné de 23 volumes d'études, proposait une réforme complète du système électorale canadien. La Commission formulait plus de 500 recommandations qui visaient

LA RÉFORME LÉGISLATIVE ET SES EFFETS

Au cours des trois dernières années, les changements au système électoral se sont succédé à un rythme soutenu. Une commission royale, un comité spécial de la Chambre des communes et Elections Canada se sont penchés sur les attentes des Canadiens et Canadiennes vis-à-vis du système électoral et sur les mesures à prendre pour protéger et consolider les droits démocratiques. Ce processus, certes essentiel pour moderniser la législation et l'administration électorales, a beaucoup ajouté à la charge de travail d'Elections Canada et à la complexité de sa planification, d'autant plus qu'on ne pouvait savoir exactement quelles règles s'appliqueraient à la 35^e élection générale.

La réforme législative ET SES EFFETS

CHAPITRE I



Un système
en mutation

I

et des évaluations internes. Ces dernières nous aident à améliorer des procédures et à résoudre des difficultés. La 35^e élection générale fut le premier test des mécanismes introduits par le projet de loi C-114, il faut maintenant évaluer cette expérience et en tirer des leçons pour l'avenir.

Par conséquent, le présent rapport sera suivi au cours de 1994 d'une annexe qui contiendra mes recommandations d'ordre législatif et administratif inspirées de l'expérience des dernières années, et proposera une orientation réfléchie pour l'avenir de l'administration électorale au Canada.

ACTIVITÉS FUTURES

Le travail d'élections Canada ne s'arrête pas le soir d'un scrutin : nous continuons à régler les factures et à payer le personnel électoral. Il reste beaucoup de travail à accomplir, après une élection, pour rem-
plir les exigences financières de la *Loi électorale du Canada* et celles de la *Loi sur la gestion des finances publiques* relativement aux dépenses d'élection des partis et des candidats.

Les données citées ici sont préliminaires, nous poursuivons la préparation de rapports officiels sur divers aspects du scrutin, de même que des synthèses

internes pour éviter le dédoublement de l'information et accroître l'efficacité de nos opérations.

Nous renforcerons notre capacité de planification en intégrant davantage la planification stratégique et à long terme à l'administration électorale. Nous continuerons aussi à développer des liens avec d'autres organismes et d'autres piliers de gouvernement dans le but de réaliser des projets à long terme d'intérêt mutuel, tout en cherchant de nouveaux moyens pour rationaliser les processus et réaliser des économies d'échelle.

L'OPTIMISATION DES LISTES ÉLECTORALES INFORMATISÉES

Le projet de loi C-14 a ouvert la voie à la création d'une liste électorale entièrement informatisée et mise à jour sur une base permanente. Les avantages financiers d'un tel système ne pourront se concrétiser pleinement que lorsque le système sera exploité par plus d'un niveau de gouvernement. Elections Canada a entrepris une analyse détaillée des composantes nécessaires à une telle liste. Un projet pilote réalisé avec Elections Colombie-Britannique (voir le chapitre 13 du présent rapport)

a clairement démontré que le partage d'une liste est possible moyennant trois éléments indispensables : une liste complète et à jour des adresses résidentielles, un fichier complet de cartes électroniques

et un système reliant les adresses aux noms des électeurs et générant une liste électorale susceptible d'être mise à jour au fur et à mesure que les électeurs déménagent, atteignent l'âge de voter, etc. Tout en poursuivant ses recherches, Elections Canada approfondit l'idée avec des organismes électoraux de niveau provincial et territorial, ainsi

Une orientation réfléchie pour l'avenir

qu'avec le ministère des Ressources naturelles, la Société canadienne des postes et Statistique Canada, ayant tous un intérêt dans ce dossier. Il s'agit d'un projet de longue haleine. Même si nous disposons aujourd'hui de la technologie nécessaire pour créer un système commun d'inscription des électeurs, il y a encore plusieurs défis à relever. Il faudra notamment adopter des mesures législatives, protéger la vie privée des électeurs et informer le public sur l'évolution de ses droits et obligations en matière d'inscription électorale. Si un système informatisé voit le jour, il entraînera des changements profonds qui faciliteront les choses à la fois pour les électeurs et électrices et pour ceux qui administrent les scrutins à tous les paliers de gouvernement.

LA SCÈNE INTERNATIONALE

En plus de s'occuper de la gestion et de l'amélioration du système électoral canadien, Elections Canada participe au développement de processus démocratiques aux quatre coins du globe. Depuis 1990, nous avons pris part à 143 missions internationales impliquant 58 pays répartis sur quatre continents. Ces services vont de l'évaluation pré-électorale à l'aide technique, en passant par l'envoi d'observateurs en période électorale.

Nous avons également reçu des délégations d'autres pays. Ainsi, j'ai eu le privilège de présider la Conférence des Nations unies sur le développement démocratique, que le Canada a accueillie à Ottawa à l'automne de 1992. Cette rencontre a réuni des représentants de 19 pays et de 17 organismes, dont des organisations multilatérales et internationales, des associations internationales de parlementaires et des organismes non gouvernementaux.

attribuer un code à barres distinctif (figure 3), qui apparaisait sur l'une des enveloppes contenues dans la trousse de l'électeur et qu'on vérifiait de façon électronique pour s'assurer que l'électeur était bel et bien inscrit et votait pour un candidat de sa circonscription.

D'autre part, nous avons implanté un système informatique destiné à suivre la réalisation de plus de 500 tâches reliées à la planification de l'élection. Cet outil nous a permis de respecter nos échéances et d'éviter des redoublements d'efforts. Au cours de l'élection, il a également recueilli des données de gestion qui nous ont permis de réagir sans délai aux problèmes qui pouvaient surgir dans le cadre d'une opération aussi complexe et concentrée. Ce nouveau système, et beaucoup d'autres, ont prouvé leur utilité à la fois avant et pendant cette élection particulière-ment exigeante, qui mettait en lice un nombre sans précédent de 2 155 candidats et candidates et 14 par-tis politiques.

La diffusion du message

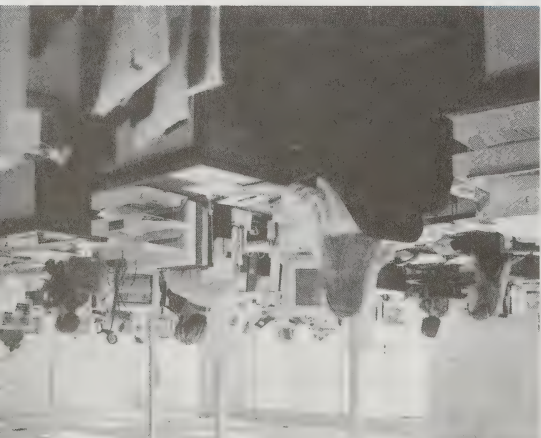
Notre Centre de renseignements, situé au siège d'Ottawa, a aussi profité de l'information. En plus de la répartition automatique des appels, les agents de renseignements disposaient d'un ordinateur indi-viduel grâce auquel ils pouvaient accéder à des bases de données et répondre avec rapidité et précision aux questions du public et des partis (figure 4). Par ailleurs, les électeurs qui appelaient Elections Canada pouvaient, en fournissant leur code postal, obtenir le nom de leur circonscription, les noms des candi-dats s'y présentant et même l'adresse de leur bureau de scrutin.

Les ordinateurs, une partie intégrante de l'administration électorale

À Elections Canada, de nombreuses fonctions sont aujourd'hui totalement ou partiellement informatisées,

FIGURE 4

À l'élection générale de 1988, le Centre de renseignements d'Elections Canada, qui comptait huit agents, a traité 39 000 appels. Cette fois, avec 20 agents et quatre superviseurs mieux outillés et mieux formés, il en a traité plus de 155 000.



ce qui améliore le contrôle et la rapidité de nos opérations. Ainsi, les achats, la gestion financière, la gestion des stocks et la planification se font main-tenant à l'aide d'ordinateurs. Les divers bureaux d'aide qui composaient notre réseau de soutien pen-dant l'élection s'appuyaient également sur des ordi-nateurs : ceux-ci consignaient toutes les demandes de renseignements et les réponses correspondantes, afin que le personnel puisse répondre rapidement aux questions concernant des sujets déjà traités. Dans les circonscriptions, les 295 directeurs du scrutin ont tous utilisé des outils standard de bureau technique ainsi que des outils plus spécialisés pour gérer leurs frais de personnel et comptabiliser les résultats électoraux. Si l'informatique fait maintenant partie inté-grante de nos opérations, son développement est loin d'être achevé. Il est essentiel, à notre avis, qu'Elec-tions Canada continue de perfectionner ses systèmes. La prochaine étape verra l'intégration des systèmes

Notre système électoral est-il vraiment adapté à la France ?



Un lecteur optique semblable à ceux utilisés dans le commerce sert à valider les bulletins de vote spécifiques. Le code à barres attribué à l'électeur figure seulement sur l'enveloppe extérieure comprise dans la trousse de l'électeur. Cette enveloppe est séparée de l'enveloppe intérieure anonyme, qui contient le bulletin, avant le dépouillement des votes. Le système garantit le secret du vote.

éventuelle des listes électorales : si le scrutin se déroulait avant le 26 octobre, un recensement n'était nécessaire qu'au Québec, s'il avait lieu même un jour plus tard, il fallait un recensement national intégral.

Il nous fallait donc une série de plans distincts prévoyant plusieurs activités variables. Mais, pour être certains d'être prêts à temps, nous devions aussi mettre en œuvre chaque plan jusqu'à un certain stade avant le déclenchement de l'élection. Pour éviter des dépenses inutiles, nous avons reporté le plus grand nombre de décisions possibles en attendant que les événements se précisent, mais nous ne pouvions pas tout remettre. Cette situation a notamment entraîné une utilisation accrue de ressources humaines; par exemple, il a fallu garder bon nombre des employés temporaires embauchés pour le référendum, car il était légalement possible (et à certains moments plausible) qu'une élection soit déclenchée n'importe quand après le référendum. L'expiration du mandat du parti au pouvoir, les événements politiques, les déclarations du premier ministre et les spéculations incessantes de la presse nous laissaient une seule option réaliste : être aussi prêts que possible pour une élection des l'automne de 1992.

Dans ce contexte, les ordinateurs ont joué un rôle déterminant. Bon nombre des dispositions du projet de loi C-114 auraient d'ailleurs été impossibles à mettre en œuvre sans l'utilisation généralisée de l'informatic. Par exemple, l'inscription des électeurs et la distribution des bulletins de vote en vertu des *Règles électorales spéciales* auraient été quasiment irréalisables dans les délais prescrits par la Loi. L'informatic a également servi à prévenir la fraude relative aux bulletins de vote spéciaux. Chaque électeur votant hors de sa circonscription se voyait en effet

Comme je l'ai mentionné dans mon dernier rapport, Travaux publics Canada avait l'intention de rénover nos anciens locaux du chemin Coventry pour remédier aux problèmes de ventilation et de chauffage. Toutefois, nous nous sommes rendu compte que l'espace était insuffisant, et le moment était propice à un changement. À l'automne de 1991, le personnel du siège d'Élections Canada a donc déménagé à la cour Télésat (figure 2), dans un immeuble capable de supporter le câblage nécessaire à d'importantes installations informatiques et pouvant accueillir tout le personnel supplémentaire embauché à l'approche d'une échéance électorale.

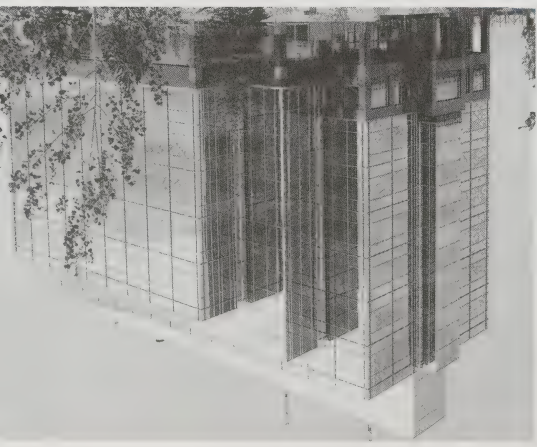
L'élaboration d'outils informatiques avait déjà commencé avant le déménagement, dans une optique d'efficacité et aussi sur la recommandation du vérificateur général. Grâce à une formation reçue avant le déménagement, le personnel a pu passer sans délai des systèmes de bureau manuels aux systèmes informatiques. Un plan stratégique d'information privilégiant les actions à retombées immédiates a favorisé une utilisation accrue des ordinateurs. Nous avons donné la priorité aux secteurs suivants :

- les processus de recensement et de révision, qui nécessitent beaucoup de main-d'œuvre et sont les éléments les plus coûteux d'une élection;
- la gestion financière;
- la planification, l'analyse et la documentation.

Technologie et listes électorales

À l'automne de 1992, nous avons lancé avec succès le système ECAPLE (Elections Canada : automatisé la production des listes électorales) dans les 220 circonscriptions qui participaient au référendum fédéral. Il nous a permis de réunir efficacement les listes électorales du référendum comme listes préliminaires pour l'élection, éliminant ainsi la nécessité d'un recensement, sauf au Québec, qui n'a

FIGURE 2
Le siège d'Élections Canada occupe trois étages de l'immeuble ci-dessus situé à Gloucester (Ontario), près d'Ottawa. À l'approche d'une élection, il occupe deux étages de plus.



L'ordinateur a aussi accru l'efficacité du recensement en permettant la production de cartes numérisées des sections de vote. Parce que nous avons réutilisé les listes référendaires, basées sur les sections de vote existantes, nous n'avons pas modifié les limites des sections de vote pour l'élection dans la majeure partie du Canada. Cependant, au Québec, nous avons produit de nouvelles cartes numérisées pour les sections de vote qui avaient été redécoupées. Les nouvelles cartes, plus petites et plus lisibles que les cartes analogiques produites à la main, sont plus simples à utiliser pour les recenseurs, plus précises et plus faciles à mettre à jour. Avec le temps, il y aura des cartes numérisées de toutes les circonscriptions du Canada.

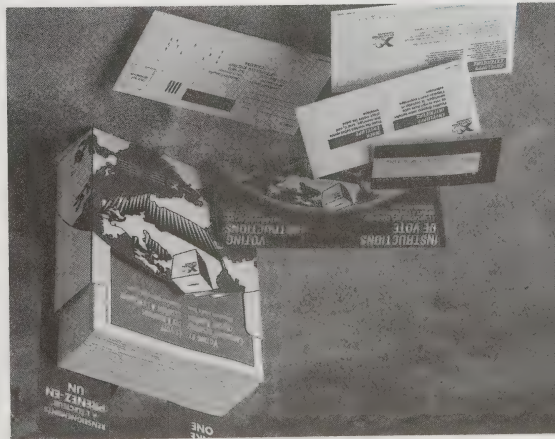


FIGURE 1

Grâce aux nouvelles *Règles électorales spéciales*, les personnes incapables de se rendre voter au bureau de scrutin de leur circonscription pouvaient s'inscrire par la poste, par télécopieur ou en personne et recevoir une trousse de l'électeur leur indiquant comment voter.

Par ailleurs, les projets de loi C-78 et C-114 ont également élargi le mandat d'Élections Canada en matière de communications. Pour participer au

processus électoral, l'électeur doit en effet le connaître, ce qui suppose, de la part d'Élections Canada, un effort soutenu en matière d'éducation. Nos programmes de communication seront donc en vigueur aussi bien entre les scrutins qu'en période électorale et rejoindront les Canadiens qui vivent ou voyagent à l'étranger, tout comme ceux qui se trouvent au Canada mais pourraient avoir de la difficulté à exercer leur droit de vote.

Le réformisme législatif a marqué un temps d'arrêt avec la clôture de la session du Parlement et le déclenchement de la 35^e élection générale. À l'époque, le

Grâce à l'effort de tous, Elections Canada a mis les éléments de base en place en sept semaines

LES PIERRES ANGULAIRES D'UNE GESTION EFFICACE

Cette rapidité d'exécution n'aurait pas été possible sans un supplément de ressources et de personnel, et sans l'appui de trois éléments déjà en place :

- une infrastructure technologique efficace;
- un cadre de planification qui nous permettait de prévoir et de gérer divers scénarios;
- des locaux adéquats pour le personnel et l'équipe ment dont nous avions besoin.

Comité spécial avait déposé un deuxième rapport précisant les réformes nécessaires en matière de financement des élections. Il reste à étudier ce rapport ainsi qu'un certain nombre des recommandations de la Commission royale. Les mesures envisagées auront également des incidences profondes sur d'autres aspects du système électoral.

Les modifications contenues dans le projet de loi C-114 étaient d'une telle importance qu'elles soient appliquées à temps pour la 35^e élection générale. Alors que la loi nous accordait un délai de six mois, nous avons pu, grâce à nos travaux préparatoires, mettre en place en sept semaines les principaux éléments découlant de la réforme, y compris des programmes d'information et des mesures de sécurité renforcées pour protéger les renseignements électro-niques et les bulletins de vote déposés en vertu des *Règles électorales spéciales*. À la fin de juin 1993, j'ai publié dans la *Gazette du Canada* un avis annonçant qu'Élections Canada était prêt à organiser une élection générale sous le régime de la *Loi électorale du Canada* dans sa version modifiée.



Le directeur général des élections du Canada, Jean-Pierre Kingsley

Le projet de loi C-114, adopté en mai 1993, corrigeait un certain nombre de lacunes que l'avaient exposées devant la Commission royale, puis le Comité spécial. Ces lacunes avaient empêché de nombreux électeurs et électrices d'exercer leur droit de vote s'ils se trouvaient hors de leur circonscription pendant l'élection, s'ils ne s'inscrivaient pas dans les délais prescrits, ou s'ils ne pouvaient se rendre à leur bureau de scrutin les jours prévus. Désormais, les *Règles électtorales spéciales (RES)* s'appliquent à l'ensemble des électeurs incapables de se rendre aux bureaux de scrutin de leur propre circonscription pour diverses raisons. Les Canadiens et Canadiennes établis à l'étranger depuis moins de cinq ans, absents de leur circonscription durant l'élection ou simplement incapables de voter en personne, ainsi que les détenus purgeant une peine de moins de deux ans peuvent maintenant voter par bulletin spécial après s'être inscrits auprès d'Elections Canada. L'inscription peut se faire par la poste, ce qui ajoute à la commodité du processus (figure 1). En outre, tant les électeurs urbains que ruraux peuvent s'inscrire le jour même du scrutin.

Lorsque la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis a déposé son rapport au début de 1992, la Chambre des communes a mis sur pied un Comité spécial sur la réforme électorale chargé d'élaborer des modifications à la *Loi électorale du Canada*. Pour aider le Comité spécial, Elections Canada a passé en revue les quelque 500 recommandations de la Commission pour en analyser la faisabilité et les implications concrètes. Bon nombre des mesures mises de l'avant par le Comité spécial avaient été recommandées, au fil des ans, par le directeur général des élections du Canada. J'ai eu le plaisir de pouvoir présenter mon point de vue devant les divers organismes associés à cette réforme, envers laquelle je suis profondément engagé.

Pendant l'étude des modifications de fond, le Parlement a adopté une première série de changements. Le projet de loi C-78 est venu ainsi modifier la *Loi électorale du Canada* (entre autres) pour garantir l'accès au processus électoral aux électeurs et électrices ayant une déficience. Les dispositions de ce projet de loi étaient en vigueur lors du referendum de 1992 et leurs incidences ont été amplément abordées dans mon rapport intitulé *Le referendum fédéral de 1992 : Un défi relevé*.

Le Comité spécial a suspendu ses travaux à l'été de 1992, alors qu'Elections Canada se préparait en vue du referendum. La législation référendaire laissait entrevoir les modifications à venir dans le cadre du projet de loi C-114. Par exemple, elle habilitait le directeur général des élections à déployer les mécanismes et le personnel requis pour améliorer l'efficacité des services aux électeurs. Elle permettait également de réviser les listes électorales du referendum, s'il le jugeait possible, au lieu de procéder à un nouveau recensement, à condition que l'élection suivante ait lieu moins d'un an après le scrutin référendaire.

FAITS SAILLANTS

Dans le premier rapport que j'ai présenté à titre de directeur général des élections, en mai 1991, j'avais pris l'engagement de favoriser des innovations qui permettraient au Canada de se maintenir à la fine pointe du développement démocratique. Les années qui se sont écoulées depuis ont été fertiles en événements, et ont vu des changements profonds dans l'administration électorale et la législation qui la régit. Désormais, le système électoral est plus conforme aux principes de la *Charte canadienne des droits et libertés*, le processus est plus commode et plus accessible, et les mécanismes répondent mieux aux besoins de l'électorat contemporain. Mais il reste beaucoup à faire. C'est donc en demeurant tournés vers l'avenir que nous dressons le bilan de nos réalisations.



FRITS SAILLANTS

PARTIE III — L'ÉVÈNEMENT : LA 35^e ÉLECTION GÉNÉRALE
 DU CANADA

- 7. Les calendriers électoraux..... 87
- 8. 47 jours à plein régime..... 95

PARTIE IV — AU-DELÀ DES SCRUTINS FÉDÉRAUX

- 9. Missions à l'étranger..... 111
- 10. Autres consultations électorales..... 117
- 11. Les promesses de la cartographie électorale..... 123
- 12. Le redécoupage des circonscriptions..... 127

PARTIE V — L'AVENIR

- 13. Projet de registre permanent des électeurs 133
- 14. Pour préparer la démocratie de demain..... 137

ANNEXES

- A Changements à la législation électorale depuis 1988..... 143
 - B Contestations judiciaires..... 149
 - C Rapport de l'arbitre en matière de radiodiffusion 155
 - D Statistiques électorales..... 163
- LISTE DES PRINCIPAUX SUJETS TRAITÉS..... 169

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS.....	vii
PREMIÈRE PARTIE — UN SYSTÈME EN MUTATION	
1. La réforme législative et ses effets.....	3
Une élection complexe.....	10
PARTIE II — LA GESTION DU CHANGEMENT	
2. Une nouvelle vision de la planification.....	15
3. Une organisation mieux outillée.....	21
L'atout informatique.....	22
La préparation du scrutin.....	31
4. Des communications élargies.....	49
5. Le défi logistique.....	63
Les rouages internes.....	64
Les cordons de la bourse.....	70
6. Questions de droit.....	77
Dans les coulisses de la réforme législative.....	78
L'action du commissaire aux élections fédérales.....	81

Ottawa, Canada KIA 0M6

Le 19 janvier 1994

L'honorable Gilbert Parent
Président de la Chambre des communes
Edifice du Centre, Chambre des communes
OTTAWA (Ontario)
K1A 0A6

Monsieur le Président,

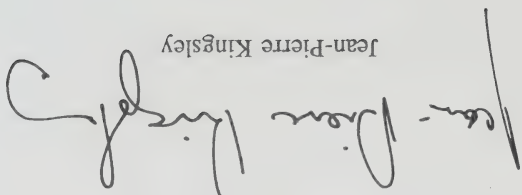
J'ai l'honneur de vous soumettre mon rapport sur l'exercice de ma charge entre le 1^{er} mai 1991, date de mon dernier rapport, et la fin de décembre 1993. Il porte plus particulièrement sur l'administration de la 35^e élection générale, tenue le 25 octobre 1993. La conduite de ce scrutin s'est avérée un défi, dans la mesure où la législation électorale a été modifiée par le projet de loi C-114 trois mois seulement avant le déclenchement de l'élection.

Conformément au paragraphe 195(1) de la *Loi électorale du Canada*, L.R.C. (1985), ch. E-2, ce rapport vous est soumis dans les soixante jours suivant l'émission des brefs de la 35^e élection générale.

Je tiens à vous signaler que certaines données sont préliminaires et que d'autres nous manquent encore, car la période allouée pour le dépôt des rapports d'élection n'est pas encore terminée. Les chiffres définitifs sur les dépenses d'élection, par exemple, ne peuvent être compilés que six mois après le scrutin. Les résultats officiels, qui seront publiés conformément à l'article 193 de la Loi, ne sont pas encore imprimés. En outre, mon Bureau procède actuellement à une évaluation du scrutin du 25 octobre 1993, qui devrait être terminée d'ici le mois de mars.

Je vous soumettrai plus tard, conformément à l'alinéa 195(1)d), une annexe proposant des modifications qui, à mon avis, contribueraient à une meilleure application de la Loi.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma très haute considération.


Jean-Pierre Kingsley

© Directeur général des élections du Canada, 1994

N° de catalogue SE 1-5/1993
ISBN 0-662-60229-3

TOUS DROITS RÉSERVÉS

Les droits de propriété des documents
reproduits en illustration appartiennent
au directeur général des élections, Ottawa,
à l'exception des suivants :

Figure 31, Presse Canadienne, Ottawa
Figure 32, SHL Systemhouse Ltd.
Figures 34 et 36, Leclair Photo, Ottawa
Figure 40, Ron Gould, Ottawa

Source des photographies :
photographie de M. Kingsley,
Figures 1 à 6, 8, 9, 21, 22, 24, 25, 30, 33, 35,
37 à 39, 41, 42
Eric Bawden, Photographic Illustrations, Ottawa,
sous la direction artistique de Bryan Davies

Graphisme : ACART Marketing and
Communication Services
IMPRIMÉ AU CANADA

Dans le présent rapport, le genre masculin
est utilisé sans aucune discrimination et dans
le seul but de faciliter la lecture.

Données de catalogage avant publication (Canada)
Élections Canada
Vers la 35^e élection générale : rapport du directeur
général des élections du Canada

Texte en français et en anglais.
Titre de la p. de r. addit., tête-bêche : Towards the
35th general election.
ISBN 0-662-60229-3
Cat. MAS n° SE1-5/1993

- 1. Elections—Canada.
- 2. Vote—Canada.
- 3. Election—Droit—Canada.
- 1. Titre.
- II. Titre : Towards the 35th general election.

JL193.E43 1994 324.6'0971 C94-900139-2F

Pour renseignements, veuillez vous adresser au :
Centre de renseignements
Élections Canada
1595, cour Télésat
Ottawa (Ontario)
K1A 0M6
Tél. : 1-800-267-8683



Publié par le Directeur général des élections du Canada

RAPPORT DU
DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS
DU CANADA

VERS LA 35^e ÉLECTION GÉNÉRALE





THE CANADIAN ELECTION COMMISSION

REPORT OF
THE CHIEF
DIRECTOR GENERAL
ON THE
GENERAL

35th ELECTION
VERS LA
35^e ÉLECTION



6219 002

